Jeonbuk State Institute

정책연구
2026-14

전북 지역균형발전 권역 협의체 구성 및 공동사무 발굴 방안

Establishing a Jeonbuk Regional Balanced Development Council and Exploring Joint Administrative Initiatives

오병록 배진아

Jthink 전북연구원

설립목적

전북특별자치도 및 전북지역 시·군의 지역발전 등에 관련된 체계적인 조사·연구 활동을 통하여 지역단위의 정책개발 기능을 수행함으로써 지역발전에 기여

주요기능

- 도정에 관한 중장기 개발계획 및 주요 현안에 대한 조사·연구
- 지역경제, 지역발전에 관한 연구 및 정책대안의 모색
- 정부, 지방자치단체, 국내외 연구기관 및 민간단체의 연구용역 수탁
- 연구관련 도서 및 간행물 발간
- 연구기관 간 공동연구·학술대회 및 정보교류 협력
- 국내외 각종 정보자료의 수집·관리 및 제공

연구진 소개

오병록

서울시립대학교 공학박사
전북연구원 책임연구위원

배진아

전북대학교 도시공학과 박사
전주시도시혁신센터 팀장
전북연구원 연구원

Jeonbuk State Institute

정책연구

2026-14

전북 지역균형발전 권역 협의체 구성 및 공동사무 발굴 방안

Establishing a Jeonbuk Regional Balanced Development Council and Exploring Joint Administrative Initiatives

오병록 배진아

jthink 전북연구원

연구진 및 연구 세부 분담

연 구 책 임	오병록	책임연구위원	제1장, 2장 1절·3절, 3장, 4장, 5장
공 동 연 구	배진아	연구원	제2장 2절, 제3장 2절

자 문 위 원 소순창 건국대학교 소방방재융합학과 교수
이병현 전남연구원 사회정책연구실 연구위원
전대욱 한국지방행정연구원 자치분권제도실 실장

연구관리 코드 : 26JU02

이 보고서의 내용은 연구자의 의견으로서
전북연구원의 공식 입장과는 다를 수 있습니다.

요 약
SUMMARY

1. 연구 목적 및 방법

▌연구 목적

○ 전북도는 중추도시권(78.0%), 서남권(11.9%), 동부권(10.2%)의 권역별 지역내총생산이 편중되어 권역 간 격차가 심화되고 있으며, 균형발전 정책 및 사업이 개별 시·군 단위로 시행되어 권역 차원의 시너지를 창출하지 못하는 한계가 있음

○ 정부가 광역자치단체 간 행정통합에 대한 재정지원과 권한 확대 등 인센티브 방안을 발표(2026.1.16.)하는 등 행정의 광역화가 본격화되고 있으며, 소각장, 매립장 등 환경기반시설은 개별 시·군의 독자적 설치보다 지방자치단체 간 공동 설치·이용을 통해 운영 효율성을 높일 수 있음

○ 전북도 지역균형발전사업의 효율적 추진을 위해 권역별 협의체 추진 지원 방안 모색

▌연구 범위 및 방법

○ 광역행정과 협의체 관련한 이론 및 선행연구를 검토하고 협의체 유형별 국내 사례 조사를 위한 문헌검토와 전북도 사례(지리산권관광개발조합, 전주권 광역소각장, 서남권 추모공원)에 대해서는 현장 인터뷰를 실시함

○ 전북특별자치도 14개 시·군 지역균형발전 담당 부서를 대상으로 오프라인 설문조사 실시(3개 분야 12개 문항, 회수 14부)하여 협력사업 필요성, 지원 수요, 협의체 운영 경험 및 우려사항 등을 파악함

○ 수요조사 결과를 토대로 분야별 공동사무를 발굴하고, 사업 특성에 맞는 협의체 구성 방식(행정협의회, 사무위탁, 지방자치단체조합 등)을 공동사무별로 제안함

2. 결론 및 정책제언

▌결론

○ 행정권역보다 생활권, 산업경제권, 관광문화권·환경기반시설권 등 기능적 연계성을 기준으로 참여지역을 구성하고, 광역철도, 바이오·식품산업, 피지컬AI·수소에너지, 산악치유관광, 의료복지 및 생활폐기물 처리 등 11개 공동사무의 특성에 따라 행정협의회·지방자치단체조합·사무위탁 방식을 적용할 필요가 있음

○ 정책지원 방안으로서 기반 구축, 거버넌스 운영, 운영 지원을 제안함

○ 「전북특별자치도 지역균형발전 지원 조례」에 시·군 협력사업 지원 근거를 보완하고, 균형발전사업 선정 기준 및 광역 협력 가이드라인을 마련하며 기초지자체 간 협력의 한계를 극복하기 위한 전북도 보완사무 제도를 도입함

○ 추진체계 확립을 위해 사업 특성과 추진 단계에 따라 협의회·공동사무국 등을 구성하고, 공동사무 발굴·타당성 검토·재원 확보·성과관리 및 갈등조정을 지원하는 광역협력 지원센터를 운영함

○ 운영 및 갈등관리 지원을 위해 기획비 및 타당성 조사비 지원, 도비 보조율 상향과 후속사업 선정 가점 등 인센티브를 마련하고, 비용·역할 분담과 주민수용성 문제에 대응하는 단계별 갈등관리체계를 구축함

▌정책제언

○ 중앙부처 공모사업, 도비 및 시·군 분담금 등을 사업 특성에 맞게 연계하고, 서비스 접근성·비용 절감·지역 간 격차 완화 등 주민체감형 성과의 평가·환류체계 구축 등 공동사무의 실질적 성과 창출을 위해 단계적 추진체계를 구축함

○ 지역균형발전특별회계의 초광역특별계정을 지역균형발전을 목적으로 하는 사업에 사용할 수 있는 제도적 변경을 제안함

차 례
CONTENTS

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 3
가. 연구 배경 ····· 3
나. 연구 목적 ····· 4
2. 연구 범위 및 주요 내용 ····· 5
가. 권역 협의체 이론 검토 ····· 5
나. 권역 설정 및 시군 수요 조사 ····· 5
다. 권역별 협의체 공동사무 및 행정 지원 체계 ····· 6

제2장 지역균형발전과 권역 협의체

1. 지역균형발전과 권역 협의체 이론 ····· 9
가. 지역균형발전 ····· 9
나. 지역 간 협력 ····· 18
다. 광역행정 협의체 ····· 23
2. 선행연구 ····· 33
가. 지역균형발전 ····· 33
나. 권역 협의체 ····· 36
다. 종합 및 시사점 ····· 39

3. 권역 협의체 사례 ····· 42
가. 권역 구분 ····· 42
나. 협의체 방식별 현황 ····· 44
다. 전북 협의체 현황 ····· 73

제3장 균형발전 및 시군 협력 수요

1. 균형발전 수요 ····· 95
가. 균형발전 현황 ····· 95
나. 동부권 발전사업 현황 ····· 102
2. 시군 협력 수요 ····· 103
가. 지자체 협력 ····· 103
나. 전북 시군 협력 수요 ····· 107

제4장 권역 협의체 구성 및 공동사무 지원 체계

1. 협의체 구성과 공동사무 ····· 121
가. 협의체 구성 ····· 121
나. 공동사무 발굴 ····· 123

2. 권역별 협의체 구성 및 지원 체계 ····· 134
가. 권역 협력 기반 구축 ····· 135
나. 권역 협력 거버넌스 운영 ····· 147
다. 권역 협의체 운영지원 ····· 152

제5장 결론

1. 연구 종합 ····· 161
2. 정책 제언 ····· 166

참고문헌 ····· 169

표 차 례
LIST OF TABLES

[표 2-1] 지방분권과 지역균형발전의 비교 ····· 11
[표 2-2] 지방분권과 지역균형발전의 관계에 대한 논의 ····· 13
[표 2-3] 「지방분권 균형성장법」 주요 내용 ····· 15
[표 2-4] 지역균형발전 패러다임의 변화 요약 ····· 17
[표 2-5] 국토계획법상 광역시설 ····· 18
[표 2-6] 지방분권균형발전법상 지역 간 협력 규정 ····· 19
[표 2-7] 협력사업 지원 규정 ····· 20
[표 2-8] 「전북특별자치도 지역균형발전 지원 조례」 주요내용 ····· 21
[표 2-9] 지방자치단체 협력 요인 ····· 21
[표 2-10] 권역 협의체(협력적 거버넌스) 관련 이론 ····· 23
[표 2-11] 광역행정 협의체 비교 ····· 32
[표 2-12] 2023년 신규 협력사업 현황 ····· 44
[표 2-13] 분야별 협력사업 현황 ····· 52
[표 2-14] 기관별 협력사업 현황 ····· 54
[표 2-15] 사무위탁 현황 ····· 56
[표 2-16] 위탁사무 유형별 사무위탁 현황 ····· 59
[표 2-17] 광역 및 기초 자치단체 참여 형태별 행정협의회 현황 ····· 61
[표 2-18] 광역지방자치단체 간 행정협의회 현황 ····· 62
[표 2-19] 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간 행정협의회 현황 ····· 63
[표 2-20] 같은 시·도 내 기초지방자치단체 간 행정협의회 현황 ····· 64
[표 2-21] 시도를 달리하는 기초지방자치단체 간 행정협의회 현황 ····· 66
[표 2-22] 지방자치단체조합 현황 ····· 70
[표 2-23] 특별지방자치단체 현황 ····· 71
[표 2-24] 충청광역연합 사무 ····· 72

[표 2-25] 전북도 참여 협의체 현황 ····· 73
[표 2-26] 전북 협의체 유형화 ····· 77
[표 2-27] 지리산권관광개발조합 추진 사업(2009~2017) ····· 79
[표 2-28] 지리산권관광개발조합 2026년 주요 추진업무 ····· 81
[표 2-29] 전주권 광역소각장 처리량 ····· 85
[표 2-30] 누적운영 현황(2015.11.13. ~ 2026.5.31.) ····· 88
[표 2-31] 시군별 이용 누적운영 현황(2015.11.13. ~ 2026.5.31.) ····· 89

[표 3-1] 인구 변화 현황 ····· 95
[표 3-2] 고령화율 현황 ····· 96
[표 3-3] 노후주택 현황 ····· 97
[표 3-4] 시군별 지역내총생산(2022) ····· 98
[표 3-5] 시군별 재정자립도(2023) ····· 99
[표 3-6] 도로 현황(2022) ····· 100
[표 3-7] 동부권 발전사업 시군별 추진 현황 ····· 102
[표 3-8] 주요 지역격차 실태 ····· 103
[표 3-9] 광역 자연재해 사례 ····· 105
[표 3-10] 자연자원 개발 협력 사례 ····· 106
[표 3-11] 시군 수요조사 내용 ····· 107
[표 3-12] 타 시군 협력사업으로 고려하고 있는 사업 ····· 111
[표 3-13] 정책적으로 특화하여 발전시키고자 하는 사업 ····· 112
[표 3-14] 시군에서 협의체를 운영한 사례 ····· 115
[표 3-15] 검토 중인 협력사업 ····· 117

[표 4-1] 협의체 방식별 장단점 ····· 121
[표 4-2] 사업유형별 협의체 방식 ····· 122
[표 4-3] 지자체 간 협력사업 대상사업 ····· 123
[표 4-4] 정주여건 개선을 위한 공동사무 대상 ····· 124
[표 4-5] 자연환경 자원 대상 공동사무 대상 ····· 125
[표 4-6] 공동사무 발굴(예시) ····· 127
[표 4-7] 시군별 특화발전 및 협력 고려 산업(사업) ····· 128
[표 4-8] 공동사무 및 협의체 방식 제안 ····· 130
[표 4-9] 지역균형발전사업 선정 기준 지표(안) ····· 139
[표 4-10] 지역균형발전사업 지표 점수(가중치) 예시 ····· 139
[표 4-11] 권역 협의체 기구(예시) ····· 141
[표 4-12] 전북특별자치도 보완사무 참여주체별 역할 ····· 146

그 림 차 례
LIST OF FIGURES

[그림 2-1] 「제4차 전라북도 균형발전계획」상의 공간구상 ····· 42
[그림 2-2] 5권 권역구분과 특화발전 방향 ····· 43

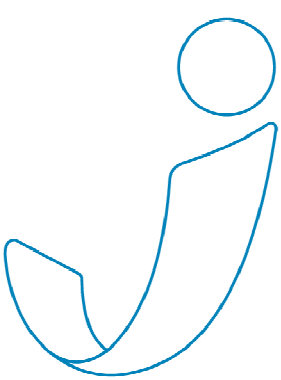
[그림 3-1] 지역균형발전 지역 및 사업 선정 고려사항 ····· 108
[그림 3-2] 타 시군과의 협력 필요성 및 효과 ····· 109
[그림 3-3] 전북도가 우선적으로 지원해야 하는 사항 ····· 110
[그림 3-4] 시군 공동 협의체 운영의 경험 및 필요성 ····· 113
[그림 3-5] 협의체 운영 시 필요사항 및 우려사항 ····· 114

[그림 4-1] 권역별 협의체 지원 체계 ····· 134

제 1 장

서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구 범위 및 주요 내용



제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

가. 연구 배경

○ 전북도는 동부와 서부, 중추도시권과 기타 시군 간 불균형 격차를 극복하기 위하여 균형발전을 위한 정책을 추진하고 있음

- 중추도시권은 전북도 전체 지역내총생산의 78.0%를 차지하고 있고, 서남권은 11.9%, 동부권은 10.2%로서 권역별로 격차가 발생함

- 「전북특별자치도 지역균형발전 지원 조례」를 통해 지역별·권역별 개발 지원 근거를 마련하였고, 특히, 동부권에 대해서는 「전북특별자치도 동부권 발전 지원에 관한 조례」를 근거로 지원하고 있음

○ 균형발전을 위한 권역별 계획 및 정책 추진에도 불구하고 균형발전사업들은 개별 시·군 단위로 시행되면서 권역 차원의 발전에 시너지 효과를 창출하지 못하고 있음

○ 국가적 균형발전을 목표로 행정의 경쟁력 확보와 더불어 인구감소에 따른 행정수요의 효율적 분배를 위해 광역화가 추진되고 있음

- 현 정부는 지역균형발전을 위해 지역의 경쟁력을 강화하는 초광역권 특별지자체의 설치·운영 및 지원에 관한 사항을 국정과제로 채택하여 추진 중임

- 시·도 행정 통합으로 설치되는 통합특별시에 대해서는 정부가 매년 1조 원씩, 4년간 최대 20조 원을 재정적으로 지원하고, 통합특별시의 권한과 자율성을 확대시키며, 각종 보조금·지원금과 세제 지원도 강화하겠다는 행정 통합 특례안을 발표함(2026.1.16.)

- 뿐만 아니라, 추가로 이전할 계획인 공공기관의 이전지역 선정에서도 통합하는 지자체를 우선적으로 고려하는 등 행정의 광역화를 적극적으로 추진하고 있음

○ 전북에서도 지역균형발전사업의 효과 극대화를 위해서는 개별사업보다는 광역적이고

지자체 간 상호 보완 및 협력적 추진이 필요함

- 광역도로 및 광역철도 등 광역교통 인프라, 강·하천·호수 등 수자원, 상하수도 및 광역하수처리시설, 전력·가스·열 등의 송전선로, 에너지 광역 배관망 등 에너지 기반시설, 광케이블 및 재난통신망 등의 통신·디지털 기반시설, 산림·녹지·생태축 등 그린인프라는 다수의 지자체를 공간적 범위로 함
- 매립장, 소각장, 광역자원회수시설 등 환경처리시설은 반드시 필요한 시설임에도 불구하고 소위 혐오시설로서 모든 지자체가 설치에 어려움을 겪으므로 지자체 간 협력하여 설치 및 이용하여야 함
- 전북의 지역균형발전을 위한 정책 및 사업의 추진에 있어 단편적인 개별 시군을 단위로 하기보다는 시군 간 연계를 통한 정책 및 사업의 효과 극대화 추구가 필요함
- 효과가 큰 대규모 사업의 경우는 하나의 시군을 넘어 이웃하는 지자체에 걸쳐 추진되는 경우가 많아 관련되는 지자체 간 협력이 필요하고, 이를 위한 권역단위의 협의체를 구성하여 추진하는 것이 요구되고 있음

나. 연구 목적

○ 전북도 지역균형발전사업의 효율적인 추진과 효과 극대화를 위해 협력이 필요한 공동사무 발굴과 권역별 협의체 추진 지원 방안을 모색하고자 함

- 전북도 지역불균형 실태를 분석하고, 균형발전 및 광역 행정을 위한 권역 설정
- 지역발전과 효율적인 광역행정을 위한 권역별 공동사무 발굴
- 권역별 및 협의체별 행정 추진체계 제안

2. 연구 범위 및 주요 내용

가. 권역 협의체 이론 검토

○ 권역 협의체 이론 검토 및 선행연구

- 권역별 협의체 및 광역행정 체계 등 관련 이론 검토
- 광역행정 정책동향 및 선행연구 고찰

○ 권역 협의체 사례 조사

- 광역행정을 수행하는 다양한 방식의 권역 협의체에 대하여 협의체 구성 방식별 사례
- 협의체 방식별 장단점, 주요 특성, 조직 및 운영과정에서 도출되는 문제점 등 도출

나. 권역 설정 및 시군 수요 조사

○ 시군 수요 조사

- 각 시군에 대하여 지역균형발전사업 추진을 위한 권역 협의체 구성과 참여에 대한 의향
- 권역 협의체 구성 방식에 대한 의견
- 권역단위로 추진이 필요한 정책 및 사업에 대한 수요와 사업 추진을 위한 협력 대상 지자체

○ 권역 설정

- 기존 전북도 장기발전을 위한 종합계획에서 설정한 권역 검토
- 광역행정 추진을 위한 협의체 구성 대상으로서 권역 설정

다. 권역별 협의체 공동사무 및 지원 방안

○ 권역별 공동사무 발굴

- 시군 대상 수요조사에 근거한 협력사업 및 공동사무 특성 분석
- 권역단위의 효과적인 사업추진을 위한 권역 구성 및 권역별 공동사무 발굴

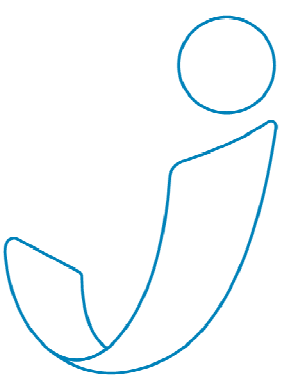
○ 권역별 협의체 구성 및 지원 방안

- 권역 및 공동사무와 연계한 지자체 간 협의체 구성 방식
- 균형발전과 협력행정 추진을 위한 전략과 그에 따른 정책지원 방안

제2장

지역균형발전과 권역 협의체

1. 지역균형발전과 권역 협의체 이론
2. 선행연구
3. 권역 협의체 사례



제2장 지역균형발전과 권역 협의체

1. 지역균형발전과 권역 협의체 이론

가. 지역균형발전

1) 지역균형성장의 이론

▌지역균형성장[1)]

○ 지역균형은 “지역 간 사회·경제적 조건이나 삶의 질이 일정 수준 내에서 균등성(equality) 또는 평형(equilibrium)을 유지하는 것이었지만 사회적 변화, 정책환경의 변화에 따라 그 개념과 전략이 변화하고 있”음

○ 지역균형은 개성적인 잠재력, 내부 발전역량, 지역 자율 창의성을 중시함

- 지역 균형성장은 지역 간 균등성보다는 개성적인 잠재력과 경쟁력 강화를, 외부적 자원과 총량적 성장보다는 내부적 발전역량의 강화를, 중앙정부 주도보다는 지역의 자율과 창의를 중시(김용웅, 2005, 재인용).

○ 균형발전의 개념은 통합적 균형과 역동적 균형으로 구분되며 통합적 균형발전 전략은 저발전 지역에 일종의 기회의 균등을 제공하기 위한 것으로 해석됨(한상욱 외, 2016).

- 이론적으로는 도시의 노동·자본이 농촌으로 이전하고, 중심도시·성장부문과 연계한 농촌 주변성(marginality)을 극복하며, 산업부문의 농촌지역, 저발전지역으로 확대되는 누적효과(trickle-down)를 기대하는 것(한상욱 외, 2016)

○ 과거의 정책에서는 산업적으로 저발전지역이 갖는 해결 과제가 교통이나 산업단지 등 하부기반시설의 부족으로 판단하여 도로·교통에 대한 투자, 산업단지 조성 등 주로 물리적 투자에 치중한 바 있음(한상욱외, 2016)

- 그러나, 최근까지의 이러한 사회적 기반시설에 투입되는 시설 중심의 물리적 투입은 성과를

1) 한상욱 외(2023) 참고

나타내었으나 여전히 산업 낙후 현상은 지속(박경·강현수, 2005)하여 나타나고 있음

○ 지자체에서는 내발적 발전전략을 추진하는 대신 주로 중앙정부의 지원을 끌어들이거나 외부로부터 기업을 유치하거나 큰 행사를 유치하는 식의 손쉬운 외부 의존적 발전을 추구해옴(성경륭, 2007).

○ 그러나 지역 내의 가치 창출·경쟁력 강화와 더불어 중앙정부·기업대상 유치의 양자를 병행해서 추진하게 되면, 오히려 지역의 자생력 배양이 되지 않는다는 한계가 지적되고 있음(한상욱 외, 2022).

○ 이러한 시행착오를 거친 선진국에서는 내발적 역량과 외부적 지원을 적절히 조화롭게 운영하고 있음(한상욱 외, 2022).

- 선진국의 저발전지역 활성화 전략은 지역의 내발적 역량과 외부적 지원을 적절히 조화시켜 산업, 관광, 문화, 환경, 생태 등의 다양한 분야에서 그 잠재력과 역량을 확대함으로써 새로운 발전 계기를 마련하고자 노력하는 것에 있음

▌지방분권[2)]

○ 지방분권은 이론적으로 '지역균형발전'의 한계를 보완하는 개념으로 함께 사용되며 국토균형발전 정책을 추진하는 중요한 개념으로 자리 잡고 있음

○ '지방분권'은 사전적으로 '통치권력이 중앙정부에 집중되지 아니하고 지방자치단체에 분산되어 있는 일'을 의미함(박진경, 2020).

- 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」 제2조 제1항에서 지방자치분권은 '국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것'으로 정의하고 있음

○ '지방분권'은 중앙정부에서 지방정부로 입법·행정·재정적 측면에서 권력을 이동시키는 것과 동시에 정부에서 주민으로 권한을 이동시키는 것을 포함하고 있는 개념임(금창호,

2) 민성희 외(2024) 참고

2018; 윤영근, 2017).

○ 지역균형발전은 지역 간 발전의 정도 측면, 지방분권은 권력 소재의 관점에 초점을 두고 있으며 지방분권과 지역균형발전의 관계에 대해서는 추진 시기, 상호 영향 등에 따라 다양한 시각이 존재함(김현호, 2022).

- 지역균형발전은 형평 및 국가 통합에 가치를 두고 있으며, 재원의 집권적 배분, 지역 간 격차 완화 등에 정책의 목적을 두고 있음. 한편 지방분권은 민주, 다양화, 경쟁과 지역발전의 균등한 기회제공 및 분권형 거버넌스 구축 등에 정책의 목적을 두고 있음

[표 2-1] 지방분권과 지역균형발전의 비교

구분	지방분권	지역균형발전
정책 이념 및 가치	·민주, 다양성, 경쟁	·형평, 통합, 통일
정책 목적 및 목표	·분권형 정치행정 체제 ·지역발전의 균등한 기회 제공	·국토의 균형발전 ·집권식 재원의 강제 배분
정책의 성격	·전략적 상향적 정책 ·수단적 성격 정책 ·재화 생산방법 이양적 성격	·시간 공간 초월의 상시적 정책 ·최종 목표적 정책 ·재화 이양적 성격
정책의 내용	·정치 행정 권한 및 행정사무의 지방 이양	·지역경제, 산업의 육성 ·공공시설 분산, 특화자원 개발
정책 수단(재원) 필요성	·재원의 수요 연차적 처리 가능 ·재정분권 장기과제로 처리 가능	·정책집행의 초기부터 막대한 재원 필요
규범적 추진논리	· 지역 의견 반영 가능성 높음 ·수평적 재정 조정 필요	·지역격차 해소정책으로 중앙정부 의견 반영 가능성 높음 ·수직적 재정 조정

자료 : 김현호(2022)

○ 지방자치와 지역균형발전은 각기 다른 가치들을 내포하며 지방자치분권이 민주성·다양성을 추구한다면, 국가균형발전은 혁신·형평성·효과성을 추구함(이사빈, 2023).

- 지방자치는 '민주주의와 지방분권을 기반으로 하는 행정 형태로, 주민 자신이 선출한 기관을 통해서 그 지방의 행정을 처리하는 제도'를 뜻하는 만큼, 일정 수준 이상의 지역 자율성과 독립성을 필요로 함

- 반면, '각 지역이 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을

높이고 국민의 삶의 질을 향상하기 위한 지역 간의 균형 있는 발전'을 의미하는 지역균형발전은 권한과 책임을 가지고 있는 컨트롤타워가 기획과 조정을 담당하는 집권적 성격을 지님(이사빈, 2023).

○ 모든 국가는 최저수준 확보 측면에서 지역균형발전을 모색하고 자치분권은 특정 국가의 정치적·행정적 상황에 따라 추진하는 특성이 있음(김순은, 2017).

- 한편, 자치분권과 집권적 성격이 강한 지역균형발전을 동시에 동일한 비중으로 집행하는 것은 정책 간의 상쇄로 효과적이지 못하다는 비판이 우세하며(이승종, 2005) 일부 지역을 단위로 지방분권과 지역균형발전은 긴장 관계에 있을 수도 있으나 양자의 상호 보완적 관계를 중시하는 관점이 있음(김현호, 2017; 이원섭, 2018).

○ 지역 간 격차 해소와 지방분권 강화에 대한 요구가 병존하는 우리나라의 현실에서 분권정책과 균형발전정책은 동시적으로 추진될 필요성이 있음(이원섭, 2018).

- 균형발전과 지방분권의 부정적 관계를 교정 보완하고 긍정적인 관계를 증진 향상시켜 균형과 분권의 조화로운 선순환 관계를 구축하는 것이 핵심 과제라고 할 수 있음

- 국가운영이 중앙집권적으로 이루어질 경우, 지역발전과 관련하여 자율보다는 균형이 강조되는 경향이 있음(신도철, 2008).

○ 지방분권은 다양성, 현장성, 자율성, 책임성을 높이며 중앙의 직접적 통제를 받지 않고 자율적으로 작동하면서 정책실험의 장, 정책학습의 장을 제공함(신도철, 2008).

[표 2-2] 지방분권과 지역균형발전의 관계에 대한 논의

구분	내용
선(先) 지방분권	· 지역의 혁신은 분권이 전제되어야 가능하다는 관점에서 지역균형발전보다 지방분권을 우선해야 한다는 견해 · 지역 간 불균형을 가져온 원인이 중앙집권의 폐해라는 점, 외발적 균형발전 대신 자발적 지역 발전을 유지하기 위한 선결조건이 지방분권이라는 견해 제시 · 지방분권을 시행해서 지역주도 발전을 추구한 다음, 지역불균형이 발생하면 지역균형발전 정책을 사후적으로 추진
선(先) 균형발전	· 지역균형발전이 만들어지지 않은 상황에서 지방분권의 추진은 지역 간 발전 잠재력의 차이 때문에 지역 간 불균형을 오히려 심화시킨다는 견해 · 분권을 통한 발전의 속도는 지방역량에 달려 있으므로 불균형발전의 문제가 제기될 수 있음
선후관계 특정불가	· 지방분권의 지역(균형)발전에 대한 기여는 국가의 소득수준, 정치체제의 발전 정도, 국가 규모 등에 따라 상이
지방분권과 지역균형발전 양자의 상호보완적인 관계	· 지자체의 여건과 특성을 충분히 고려하지 않는 중앙주도의 지역균형발전정책은 한계가 있기 때문에 지방분권과 지역균형발전의 비례관계를 고려하여 동시 추진이 중요 · 지역여건과 특수한 상황을 고려하여 분권화된 지방정부가 지역주도 균형발전을 추진하는 것이 바람직 · 국가의 상황이 지역 불균형 시정의 요구와 지방분권 요구가 동일하게 강한 경우에 적합 · 아울러 만약 지역균형발전을 이룬 다음에 분권을 한다고 하면 적정한 균형발전이 달성되는 시간을 기약할 수 없음도 제시 · 지역균형발전정책의 문제점 중의 하나로 중앙정부가 모든 것을 주도하려는 정책관행의 처방으로써 지방분권 제시

자료 : 민성희 외(2024)

2) 「지방분권 균형성장법」의 제정 및 시행

○ 우리나라는 수도권-비수도권 인구 역전이 가속화되고 있으며 수도권은 과밀, 지방은 인구 소멸의 문제를 안고 있음. 이를 해결하기 위해 2004년 「국가균형발전특별법」이 제정되어 관련 정책이 수립됨

○ 2023년 「국가균형발전특별법」의 명칭이 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」으로 개정됨. 이는 성장 및 물리적 규모의 균형 중심의 국가 균형발전 기조를 입법·행정·재정 측면의 권력의 균형으로 발전시키려는 시도라 할 수 있음

○ 법 개정은 크게 첫째, 균형발전의 정의에 “발전 격차를 줄이고”를 삽입하여 상대적 격차에 대한 인식을 법 조문으로 명시, 둘째, 지방자치단체의 책무*를 구체적으로 제시, 셋째, 지역균형뉴딜을 삭제하고 기회발전특구 등을 신규로 삽입, 넷째, 기존의 균형발전위원회와 자치분권위원회를 지방시대위원회로 통합하는 내용을 담고 있음

- 지방자치단체의 책무는 “③ 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방자치분권 및 지역균형발전의 정책에 부응하여 행정 및 재정의 책임성과 효율성을 높이는 개선조치를 마련하고, 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 하며, 필요한 예산을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하고 있음

- 문재인정부에서 추진한 지역균형뉴딜의 선정지원을 삭제하고, 기회발전특구를 신규로 삽입하였으며, 국가혁신융복합단지 육성은 지역혁신융복합단지로 변경됨

- 기존 균형발전위원회는 지방자치분권과 균형발전이 합해짐에 따라서 지방시대위원회로 통합하여 지방시대위원회, 지방시대기획단, 지방시대지원단으로 나뉨. 기존의 시도시군 지역혁신협의회는 지방시대위원회로 통합됨

○ 법에서는 지방분권과 균형발전을 통합하여 지역 협업과 광역 정책 추진을 위한 제도적 기반이 마련되어 있으며 18개 분야 시책 사업이 제시되어 있음

- 법의 기본이념은 지방의 자율과 책임에 기반한 국가 운영체계 구축, 지역 간 상생과 협력에 기반한 균형발전 추진이며(법 제4조), 법 제9조에 따라 국가는 지역이 주도하는 지역발전체계를 구축해야 함

- 지역발전계획은 국가와 지방자치단체가 협력하여 지역 특성을 반영한 발전계획을 수립하여야 하며(법 제10조), 법 제12조에 따라 계획구역을 행정구역이 아닌 기초 생활권 단위로 설정하여 정책을 추진하도록 규정하고 있음

○ 2026년 6월에는 법명이 「지방지치분권 및 균형성장에 관한 특별법」(이하 지방분권 균형성장법)으로 다시 개정됨

[표 2-3] 「지방분권 균형성장법」 주요 내용

구분	지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법
의미	·균형성장"이란 지역 간 성장 격차를 줄이고 지역의 자립적 성장역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 성장을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회 구현
책무	·(지방자치단체) 국가가 추진하는 지방자치분권 및 균형성장의 정책에 부응하여 행정 및 재정의 책임성과 효율성을 높이는 개선조치를 마련하고, 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 하며, 필요한 예산을 확보하기 위하여 노력하여야 함
정책	·기회발전특구 / 지방행정체제 / 지방자치단체 통합 ·통합 지방자치단체 / 지방자치분권 및 지역균형발전 정책의 시범실시
시책	·지역혁신체계 / 주민생활기반 확충과 지역발전역량 강화 / 초광역협력사업 추진 ·지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제활성화 촉진 / 상생형 지역일자리의 선정지원 ·지역교육여건 개선과 인재 양성 / 지역과학기술의 진흥 / 교통물류망 확충 ·문화관광의 육성 및 환경 보전 / 복지 및 보건의료의 확충 / 성장촉진지역등의 개발 ·인구감소지역에 대한 시책지원 / 공공기관의 지방이전 및 혁신도시 활성화 ·지역혁신융복합단지의 육성 / 기업 및 대학의 지방이전 / 지역발전 투자협약의 체결 ·지역통계기반 구축 및 개발관리

자료 : 법제처

3) 지역균형발전을 위한 국가 정책의 변화[3)]

▌고성장시대 권역단위에서, 저성장시대 생활단위 장소중심의 균형발전으로

○ 고성장시대에서 저성장시대 균형발전 패러다임 변화

- 과거 고성장시대 균형발전 정책은 수도권과 비수도권 간 성장 과실의 재분배에 초점을 두었으며 시·도 단위 재정배분 중심 정책을 추진함

- 지역은 국가 재정을 확보하기 위한 경쟁을 하였으며 이로 인해 수도권·비수도권 분할 및 인구 편중 문제가 심각하게 대두됨

○ 수도권을 단일 권역으로 인식함에 따라 권역 내부의 다층적 지역 격차 문제가 충분히 고려되지 못하는 부작용이 발생함

3) 안소현, 국가균형발전을 위한 로컬리즘 기반의 지역발전 전략 연구, 2023, 국토연구원

○ 저성장시대 진입 이후 도시 성장 둔화로 기존 재분배 중심 정책의 한계가 발생하였으며 지역 격차는 양적 격차에서 질적 격차로 변화됨

○ 기존 수도권·비수도권 및 시·도 단위 중심 정책에서 생활권 및 장소(local) 단위까지 공간 범위의 확대가 필요하며 균형발전 정책의 공간 단위가 다층적으로 확장할 필요성이 제기됨

○ 장소기반 지역정책의 중요성과 협력적 거버넌스 필요성이 대두됨

- 향후 지역정책은 사람과 장소 중심(place-based policy)으로 전환이 필요하며 지역 특성에 맞는 정책수단 패키지(policy mix) 조합이 중요함
- 시·도, 시·군, 대학, 공공기관, 지역기업 등 다양한 주체 간 협력이 필요하며 로컬리즘은 지역 협력 기반 정책 추진의 핵심 기제로 작동 가능함

▌중앙-결정, 지방-집행에서 지방-주도, 중앙- 지원의 균형발전으로

○ 2000년대 이후 균형발전 정책은 지방분권 강화와 지방정부 역할 확대 방향으로 전환되었으며 중앙정부 주도의 하향식 정책에서 상향식(bottom-up) 정책 필요성이 지속적으로 강조됨

○ 최근 분권과 균형발전이 상호보완적으로 추진되는 정책 흐름을 형성하였으며 정부는 지방이 주도하고 중앙이 지원하는 '지방시대' 정책 방향을 제시함

○ 법체계 통합을 통한 지방주도 균형발전을 확립함

- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제정(2023)으로 지역 특성과 자율 발전 기반의 지방주도 지역발전 추진 명시함
- 국가는 지방자치단체가 정책을 주도할 수 있도록 지원 의무 명시(제3조)하였으며 지방시대위원회 중심 협력체계 구축 및 법·제도 지원 추진함
- 중앙정책과 지역균형발전 정책 간 정합성을 확보하기 위하여 관련 법령 및 제도를 정비하고 지방자치단체의 행정·재정 책임성 강화를 강조함

▌균형발전 정책수단으로서 로컬리즘의 부상

○ 균형발전의 목표는 동일하나 정책 수단과 접근 방식은 시대 변화에 따라 변화하고 있으며 로컬리즘이 균형발전 정책의 새로운 실천적 수단으로 주목받고 있음

- 과거 균형발전 정책은 인프라 구축과 지역경제 성장 중심으로 추진되었으나 최근에는 삶의 질, 행복, 정주여건 등 주민 생활과 밀접한 요소 중요성이 확대되고 있음

○ 이는 지역 자원과 역량 중심 발전을 강조하는 것으로 획일적 정책에서 지역 맞춤형 정책으로 전환하는 것이 핵심임

○ 주요 방향은 도시·농촌 등 지역 유형별 정책 차별화, 지역 특화 산업 및 자원 활용 강화, 지역 경제 활성화와 지속가능성 확보가 핵심임

○ 장소 기반 정책(place-based policy)과 협력적 로컬 거버넌스 강화가 필요함

- 사람·환경·장소 중심 정책이 필요하며 다양한 지역자원을 활용한 사업이 발굴될 필요 있음

- 과거 중앙 결정·지방 집행 구조에서 협력적 거버넌스 구조로 전환되어야 하며 지역 내 다양한 주체와 협력할 수 있는 구조가 필요함

- 주요 협력 주체로는 지방자치단체, 지역주민 및 시민사회, 지역기업, 대학, 공공기관이 있음

○ 로컬리즘은 지역 협력 기반 균형발전 정책 추진의 핵심 기제로 작동할 수 있음

- 지역 주체들이 자율적으로 지역의 사회·경제 생태계를 구축하는 과정을 강조하는 것으로 다양한 지역발전 주체 간 협력 네트워크가 필요함

[표 2-4] 지역균형발전 패러다임의 변화 요약

구분	내용
도시 성장	·시·도 단위 재정 재분배 중심으로 인해 성장 둔화의 한계 발생 ·도시 간 격차가 양적 격차에서 질적 격차로 변화
공간 단위 변화	·수도권·비수도권 중심에서 생활권·장소 단위까지 다층화
정책 접근 변화	·인프라·경제 중심에서 사람·장소 중심 정책 전환
추진 방식 변화	·중앙 결정·지방 집행에서 지방 주도·중앙 지원 체계로 변화
법·제도 변화	·「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(2023)」 제정, 국가 지원 의무 명시
거버넌스 변화	·단일 행정 중심에서 지자체·대학·기업·공공기관 협력 중심
정책수단 변화	·정부의 획일적 정책에서 지역 협력·맞춤형(로컬리즘) 정책으로

자료 : 안소현(2023)

나. 지역 간 협력

1) 지역 간 협력 법적 기반

▌법률

○ 국토 및 지역개발과 관련한 최상위 법률인 「국토기본법」 제3조 제3항에는 “국가와 지방자치단체는 지역 간의 교류협력을 촉진시키고 체계적으로 지원함으로써 지역 간의 화합과 공동 번영을 도모하여야 한다”고 국가와 지자체의 지역 간 협력을 의무화함.

○ 국토의 이용과 개발 및 보전 등을 규정하는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 제10조에 따라 둘 이상의 지자체가 광역계획권을 지정하여 광역시설을 정비하고 이용할 수 있도록 함

[표 2-5] 국토계획법상 광역시설

구분	시설
둘 이상의 지자체에 걸치는 시설	도로 · 철도 · 광장 · 녹지, 수도 · 전기 · 가스 · 열공급설비, 방송 · 통신시설, 공동구, 유류저장 및 송유설비, 하천 · 하수도(하수종말처리시설을 제외함)
둘 이상의 지자체가 공동으로 이용하는 시설	항만 · 공항 · 자동차정류장 · 공원 · 유원지 · 유통업무설비 · 문화시설 · 공공필요성이 인정되는 체육시설 · 사회복지시설 · 공공직업훈련시설 · 청소년수련시설 · 유수지 · 장사시설 · 도축장 · 하수도(하수종말처리시설에 한함) · 폐기물처리 및 재활용시설 · 수질오염방지시설 · 폐차장

자료 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 국토계획법 제2조 제8호 및 시행령 제3조

○ 지방자치법에서는 제164조부터 제186조까지 지방자치단체 상호 간 및 국가와 지방자치단체 간 협력의무, 갈등조정, 행정협의회 등 협의체 구성 등에 대해 규정하고 있음. 특히 제164조에서는 지방자치단체 상호 간 협력의무를, 제183조에서는 국가와 지방자치단체 간 협력의무를 명시하고 있음

○ 국가의 불균형 해소와 지방자치분권을 통해 균형성장을 추진하기 위한 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」의 목적에서 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 수단으로 제시하였고, ‘기초생활권’ 및 ‘초광역권’을 통해 2개 이상의 지자체가 협력을 유도하고 지원할 것을 제시하고 있음

[표 2-6] 지방분권균형발전법상 지역 간 협력 규정

구분	내용
기초생활권 (제2조 제4호)	지역 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화·복지·주거·안전·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 시군구가 인근 시·군·구와 협의하여 설정한 권역
초광역권 (제2조 제7호)	지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」에 따른 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역
초광역권산업 (제2조 제8호)	지역균형발전 및 국가경쟁력 향상에 기여도가 높고 지역경제·산업 발전을 촉진할 초광역권의 협력산업
지역균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충 (제17조)	국가와 지방자치단체는 지역균형발전 및 지역 간 협력 촉진에 필요한 지역균형발전 거점을 육성하고 교통·물류망을 확충하기 위하여 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등 발전 거점 도시의 육성 및 배후 산업과 지역과의 연계, 경제자유구역 활성화, 지역균형발전 거점 간 연계 강화를 위한 도로 및 철도 등 지역 교통·물류망의 확충 등 시책 추진
초광역협력사업의 추진 (제30조)	국가와 지방자치단체는 단일 시·도의 행정구역을 넘어서는 초광역적 정책 및 행정수요에 대응하고 지역의 경제·생활권의 경쟁력을 높이기 위하여 초광역협력사업을 추진할 수 있고, 행정적·재정적 지원 가능
지역발전투자협약의 체결 등 (제31조)	국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호 간에 균형발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자 분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 지방시대위원회 심의·의결을 거쳐 체결 가능
국가와 지방자치단체의 협력체제 정립 (제42조)	국가는 지방자치단체와의 상호협력관계를 공고히 하기 위하여 협의체의 운영을 적극 지원하여야 하고, 상호 간에 발생하는 분쟁을 효율적으로 해결하기 위하여 분쟁조정기구의 기능을 활성화하고, 분쟁조정체계를 정비하는 등 분쟁조정기능을 강화하여야 함

자료 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 지방분권균형발전법

○ 협력사업의 재정지원에 관해서는 지방자치법, 지방재정법, 지방교부세법, 보조금 관리에 관한 법률에서 나타남

[표 2-7] 협력사업 지원 규정

구분	내용
지방자치법 제164조	관계 중앙행정기관의 장은 지방자치단체 간의 협력 활성화를 위하여 필요한 지원 가능
지방재정법 제57조 지방교부세법 제9조 제1항 제3호	재정분석 결과 재정의 건전성과 효율성 등이 우수한 지방자치단체에 대하여 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우는 특별교부세 재원의 100분의 10에 해당하는 금액을 특별교부세로 교부 가능
보조금 관리에 관한 법률 제9조 및 시행령 별표1	보조금 지급 대상 사업 중 폐기물 처리시설에 대해 서울특별시와 광역시의 공동시설만을 지원하고, 시군의 단독시설 및 도서지역의 매립시설은 30% 기준보조율로 지원

자료 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

▌전북도 조례

○ 전북특별자치도는 지역균형발전을 위한 「전북특별자치도 지역균형발전 지원 조례」가 제정되어 시·군 협력사업 추진 근거가 직접적으로 마련되어 있으나 권역 단위 실행기구는 구체적으로 명시되어 있지 않음

○ '권역 협의체'는 '광역협의체', '지역협의체' 등 유사 개념이 많으며 「전북특별자치도 지역균형발전 지원 조례」에서는 '지역균형발전위원회', '사업 추진 체계', '협력체계' 등의 용어를 사용하고 있음

○ 광역협의체가 행정구역을 초월한 광역 현안을 해결하기 위한 지자체 간 협력기구를 의미한다면 권역협의체는 동일한 광역지자체 내부에서 지역 격차를 해소하기 위한 공동사무 체계로 이해되고 있음

[표 2-8] 「전북특별자치도 지역균형발전 지원 조례」 주요내용

구분	주요 내용	키워드
제정 목적	·지역 간 발전 격차 해소 및 균형발전 촉진, 지역 자립 성장 기반 구축, 삶의 질 향상	균형발전 정책의 제도적 근거
기본 추진원칙	·지역 격차 완화, 지역 특성 기반 발전, 도-시군 협력 추진, 지속가능한 발전체계 구축	협력 기반 정책
지역균형발전계획 수립	·도지사가 균형발전계획 수립·시행, 권역별 발전 전략·사업·재원·평가 포함	권역 단위 정책 추진 근거
균형발전사업 추진	·산업·경제·생활SOC·교통·문화·정주환경 등 다양한 분야 사업 추진 가능	공동사무 발굴 근거
시·군 협력 및 지원	·시·군 공동사업 추진 가능, 행정·재정 지원 근거 마련, 권역별 정책 추진 가능	지자체 협력사업
지역균형발전위원회	·균형발전 정책 심의·자문 기구 설치 가능, 계획 심의·사업 평가·협력사업 검토	협의체 설계
재정 지원	·균형발전사업 재정 지원 및 재원 확보 근거	권역 공동사업 재정
평가 및 환류	·사업 성과 평가 및 정책 환류 체계 구축	협의체 운영 필요성

자료 : 법제처

2) 관련 이론[4)]

○ 지방자치단체 간 협력은 거시적, 미시적 및 전략적 요인으로 필요성이 설명됨

[표 2-9] 지방자치단체 협력 요인

구분	내용
거시적 요인	·지방자치단체의 확대에 대한 대응성 확보 ·지방자치단체 간 생활SOC의 확대 ·생활권의 광역화 / 협력사업의 수요 증대
미시적 요인	·개별 지방자치단체의 내부적 역량 한계를 극복 ·자치단체 간 공공시설의 중복투자 방지, 규모의 경제 실현 ·공동문제 해결을 위한 사업 연계
전략적 요인	·지방자치단체 간 공생전략의 필요 ·자치단체 간 공동 대응 ·각 자치단체 간 비교우위 활용과 보완성

자료 : 최용환(2019)

4) 윤기석(2010), 충청광역행정 협력체계 활성화 방안, 대전발전연구원

○ (다층적 거버넌스 이론) 중앙정부-광역정부-기초정부 간 협력체계 구축을 필수적 요소로 설정하며 국가-광역-지방 간 협력적 정책조정 체계가 지역정책 효과성의 핵심 조건으로 제시되고 있음

- 그러나 교통·환경·에너지·인프라 등은 행정구역을 초월하는 정책 영역으로 단일 지자체 대응에 구조적 한계가 존재함(OECD, 2022, Regional Governance in OECD Countries)

○ (광역거버넌스 이론) 기능적 생활권 확대에 따라 행정구역 단위 정책의 비효율이 발생함을 지적하며 광역협력기구가 경제·교통·환경 정책의 통합 조정 기능을 수행한다고 설명함

- 광역 거버넌스가 구축된 지역은 정책성과와 지역 경쟁력 측면에서 상대적으로 우수한 것으로 나타남(OECD, 2014, Metropolitan Governance Survey; IDB, 2017, Metropolitan Governance Principles and Practice)

○ (규모의 경제 이론) 폐기물 처리시설, 상하수도, 에너지, 교통 등 기반시설이 일정 규모 이상에서 비용 효율성이 증가하는 특성을 가진다고 설명함

- 다수 지자체가 공동으로 설치·운영하는 방식이 단일 지자체 운영보다 효율적인 공공서비스 공급 방식으로 제시됨(Dollery & Robotti, 2008, Theory and Practice of Local Government Reform; OECD, 2024)

○ (협력적 지역발전 이론) 지역발전 정책이 경쟁 중심에서 협력 중심으로 전환되고 있음을 강조함

- 권역 단위 협력은 정책 효과 극대화와 중복 투자 방지의 핵심 전략으로 제시되며 지역 간 협력 기반 정책이 혁신성과를 높이는 것으로 분석됨(국토연구원, 광역 협력사업 추진방안, 2022)

○ (협력적 지역거버넌스) 협력적 지역거버넌스는 신지역주의 환경에서 다수 지자체가 공동으로 정책을 결정하는 구조로 정의되며 공공기관이 주도하여 다양한 행위자가 참여하는 정책 추진 방식으로 진행됨

- 협력적 행위자 등 다양한 주체가 참여하게 되며 참여 주체는 정책결정과 공공관리 과정에 직접 참여 할 수 있음

- 거버넌스는 공식적으로 조직화된 집합적 활동 형태로 운영되며 협력 거버넌스는 합의 도출을 목표로 의사결정을 추진하게 됨. 주체는 행정, 민간, 개인 등 다양하게 조직될 수 있음

- 지역 내 다수 지방정부가 공통 목표 달성 및 이해관계 조정을 위해 참여하게 되며 공식·비공식 행위자가 함께 참여하는 협력적 정책결정 구조를 의미함

[표 2-10] 권역 협의체(협력적 거버넌스) 관련 이론

구분	내용
Huxham (2000: 339)	·서로 다른 조직에 속한 행위자들이 관계 속에서 공동 과업을 수행하는 모든 형태의 거버넌스
Innes & Booher (2003: 35)	·갈등 해결뿐 아니라 행위자 간 네트워크 형성과 지식 공유를 통해 상호 만족적인 정책을 도출하는 과정
Thomson & Perry (2006: 23)	·자율적 행위자들이 규칙·구조·공동 문제 해결 방식을 만들기 위해 공식·비공식 협상을 통해 상호작용하는 과정
Bryson, Crosby & Stone (2006: 44)	·정부·기업·비영리·시민이 참여하여 단일 조직이 달성하기 어려운 성과를 위해 자원·정보·역량을 공유하는 과정
Ansell & Gash (2007: 544)	·공공기관이 비정부 이해관계자를 참여시켜 합의지향적으로 이루어지는 공식적·집합적 정책결정 과정
하미승, 전영상 (2007: 6)	·국가·시장·시민사회가 함께 참여하여 사회적 이해관계 조정과 공공서비스 제공을 수행하는 거버넌스
윤기석 (2010: 10)	·최소 기존 국가의 역할, 기능, 구조에 큰 변화를 요구하는 거버넌스의 한 유형으로 사회적 사이버네틱, 자기조직적 네트워크, 민관파트너쉽이 필수

자료 : 윤기석(2011)

다. 광역행정 협의체

1) 광역행정 협의체 구분

○ 광역 행정을 위한 협의체는 조직구성 형태의 유연성 및 처리하는 사무의 양에 따라 구분됨

- 협의체 조직의 유연성과 행정사무의 범위에 따라 사무위탁, 행정협의회, 지자체협약, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체, 지자체통합으로 구분될 수 있음



- 사무위탁 : 지방자치단체 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁
- 행정협의회 : 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간 구성. 회장과 위원으로 구성하며 규약으로 운영
- 지방자치단체조합 : 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리하기 위하여 규약을 정하여 지방자치단체조합 설립. 행정안전부 장관의 승인을 받아 법인격 부여. 지방자치단체조합회의, 지방자치단체조합장, 사무직원으로 구성
- 특별지방자치단체 : 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리를 위하여 규약을 정하여 법인격으로서 행정안전부 장관의 승인 받아 설치

2) 협력사업

▌개요

○ 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 함(지방자치법 제164조)

○ 자치단체 간 협력으로 주민의 편의성을 증진시키거나 예산을 절감할 수 있는 사무, 인근 지역에도 행정 서비스의 제공 효과가 미칠 수 있는 사무, 자치단체 간 협력을 통해 지역 간 갈등 예방 및 해소에 도움이 되는 사무(서재호, 2022)가 대상이 됨

▌장단점

○ 지방자치단체 간 협력사업은 별도의 법인 설립 없이 자율적 합의와 계약을 통해 공동

사무를 추진할 수 있어 준비 절차가 간편하고 유연성이 높으며, 기존 행정관할권을 유지하면서도 예산 절감과 주민 편의 증진 효과를 기대할 수 있음

○ 각 지자체가 자기 책임하에 협력하는 구조이므로 상황 변화에 따라 신속하게 대응할 수 있는 장점이 있음

○ 반면, 법적·제도적 기반이 약해 협력 절차와 추진체계가 불안정하고, 이행을 강제할 수단이 없어 지속성이 떨어질 수 있음

○ 또한, 정치적 요인이나 이해관계 충돌로 사업이 중도 중단될 위험이 있으며, 협력 범위가 개별 사업 수준에 머물러 광역적 문제 해결에는 한계가 있음

▌사례

○ 지자체 간 농특산물 직거래, 문화, 체육, 관광, 행정 등 상호협력 및 교류를 위해 자매결연과 우호교류를 위한 협력사업이 가장 많이 나타남

○ 광주와 대구가 아시안게임 공동유치와 달빛고속철도 예타면제 공동대응을 위하여 상호협력 협약을 체결하였고, 경남 산청과 전남 영암은 고향사랑기부금의 교차기부와 상생발전을 위한 협력, 서울 강남구와 다수의 기초지자체 간 인터넷수능방송 공동이용을 위한 협력 등이 이루어지고 있음

3) 사무위탁

▌개요

○ 사무위탁은 지방자치단체가 사무 중 일부를 다른 지방자치단체에 위탁하여 그 명의와 책임 아래 사무를 수행하게 하는 방식임. 이는 자치단체 간의 자원이나 역량 차이를 극복하고 주민들에게 보다 전문적인 서비스를 제공하기 위한 목적으로 활용됨

- 지방자치법 제166조 및 제167조를 근거로 하고, 위탁 자치단체와 수탁 자치단체는 위탁 사

무의 내용, 비용 부담 방법, 위탁 기간 등을 명시한 규약을 체결하고 양측 지방의회의 의결을 거쳐야 함

- 사무가 위탁되면 해당 사무에 관한 권한은 수탁 자치단체의 장에게 이전되며, 이에 따른 행정적, 법적 책임도 수탁자가 지게 됨

○ 지자체 사무 중 예산절감이나 업무효율화를 위해서 사무위탁이 유리하거나 소방, 도로, 상하수도 등 인접한 지자체도 함께 처리해야 하는 사무가 대상이 됨

○ 지자체 상호 간 협의나 규약을 맺고 위탁사무의 범위와 비용 부담을 결정함

▌장단점

○ 사무위탁의 장점은 기존의 조직과 시설을 활용한 협력이 가능하고, 새로운 법인체를 설립하지 않기 때문에 초기의 노력과 비용이 적음.

- 한 지자체의 공공시설을 인근 지자체 주민도 함께 사용하거나, 소방·환경·보건 서비스 공동이용 등 지자체 당사자 간 합의를 통해 세부 내용을 유연하게 결정할 수 있음

○ 동일 사업에 대한 중복 투자의 방지와 상대적으로 우수한 지자체 행정의 전문성을 활용할 수 있음. 따라서 주민 입장에서는 더 질 높은 서비스를 가까운 곳에서 제공받을 수 있음

- 고가의 장비와 전문 인력이 필요한 환경 검사나 특수한 시설 관리를 이미 역량을 갖춘 인근 자치단체에 위탁함으로써 막대한 초기 예산 투입을 피할 수 있음

○ 단점으로는 위탁받은 자치단체의 책임 부담이 가중될 수 있고, 사후 관리·평가는 위탁자원에 의존하므로 관리가 어려울 수 있음. 또한 광역적 과제 대응보다는 특정 사무 범위에 한정되므로, 과제 확대에는 한계가 있음.

○ 또 다른 단점은 위탁 자치단체의 통제력 약화임. 사무가 일단 위탁되면 수탁 자치단체의 명의로 처리되므로, 위탁자가 처리 과정에 일일이 관여하기 어려움. 또한 비용 분담 문제를 놓고 매년 예산 협의 과정에서 갈등이 발생할 수 있으며, 사무 처리의 책임 소재가 불분명해질 위험이 있음

▌사례

○ 인근 자치단체 간 상하수도 시설 공동 이용, 시군 간 광역소방서 공동 운영 등 다양한 사무위탁이 이뤄지고 있음

○ 지역사회 건강조사나 고혈압·당뇨 관리 사업 등을 광역 단위 전문 기관이나 인근 자치단체에 위탁하여 전문성을 높이는 경우가 많음

○ 서울시 영등포구의 경우, 교통안전 체험장 운영이나 자전거 수리소와 같은 생활 밀착형 서비스를 위탁하여 운영함으로써 일자리 창출과 복지서비스를 동시에 강화하는 성과를 거둠

○ 미국의 Interlocal Agreements(인터로컬 계약) 제도는 워싱턴주 등에서 지방정부가 서로 협정(ILA)을 맺어 특정 서비스나 시설을 공동 제공할 수 있도록 법으로 규정하고 있음. 이를 통해 중복투자를 줄이고 규모의 경제를 달성하며, 소방·경찰·공원관리, 교통서비스 등을 공유함

4) 행정협의회

▌개요

○ 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 처리할 관련 사무가 있을 때 각 자치단체장의 협의를 거쳐 설치하는 협의기구로서 법인격이 없는 비권력적 협의체이고, 지방자치단체 간 협력 방식 중 가장 유연하고 설치가 용이한 형태임

- 지방자치법 제169조 ~ 제175조에 따라 행정협의회를 구성할 수 있고, 규약에 따라서 회장과 위원을 선임하여 사무처리 등 협의회를 운영함

○ 행정협의회는 법인격의 지위는 없으므로 특별한 설립 등기를 할 필요가 없고, 규약의 내용을 고시함으로써 효력이 발생함. 참여 자치단체 간 협의를 통해 규약을 정하고, 각 지방의회의 의결을 거쳐야 함.

○ 행정협의회는 주로 정보의 교환, 정책의 조정, 공동 사업의 방향 설정 등을 논의함.

○ 협의회는 참여 자치단체의 장들로 구성된 위원회를 중심으로 운영되며, 실무적인 사안을 검토하기 위한 실무협의회를 별도로 두는 경우가 많음. 협의회에서 합의된 사안은 각 지방자치단체의 장이 집행하게 되며, 이는 단순한 권고를 넘어 정치적인 이행 의무로서 작용함

▌장단점

○ 행정협의회는 설치 절차와 운영이 비교적 간편하고 설립·해산이 유연하여, 특정 현안 발생 시 신속하게 대화 창구를 마련할 수 있음

○ 조직 운영에 따른 행정적·재정적 부담이 적고, 자치단체 경계 지역의 분쟁이나 이해관계가 얽힌 정책 조정에 효율적으로 대응할 수 있다는 장점이 있음

○ 단점으로는 법인격과 독립 예산·인력이 없어 권한과 집행력이 제한적이며, 협의 결과에 대한 구속력이 약해 실질적인 이행을 담보하기 어려움

○ 또한, 이로 인해 대규모 님비(NIMBY) 시설 입지 선정이나 광역 쓰레기 매립장 설치처럼 이해관계가 첨예한 사안에서는 실효성이 떨어지는 한계를 가짐

▌사례

○ 전남 지역의 영산강유역권 행정협의회(목포, 나주, 담양, 화순, 영암, 무안, 함평, 장성 8개 시·군 참여)는 영산강 수질개선, 문화권 개발 등 광역 과제를 공동 추진해 왔고, 영산강 살리기 대탐사, 자전거도로 조성 등 협력사업도 수행함

○ 미국의 Council of Governments(COG)는 자발적 연합체로 구성원이 공통의 광역문제를 토론·계획하고 서로 협력하는 기구로서 독립적 과세권은 없고 회원비, 보조금 등으로 운영되며, 소수 직원으로 구성되어 대체로 간소하게 운영됨

5) 지방자치단체조합

▌개요

○ 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 특정 사무를 공동으로 처리하기 위해 설립하는 법인격 단체임. 행정협의회와 달리 독자적인 법인격을 보유하여, 조합 명의로 재산을 취득·관리하고 계약을 체결하며 소송의 당사자가 되는 등 보다 강력한 집행과 관리가 가능한 기구임

- 지방자치법 제176조 ~ 제181조의 조항을 근거로 지방자치단체조합회의, 지방자치단체조합장, 사무직원을 두는 지방자치단체조합을 설립할 수 있고, 이는 규약을 정하여 수행함

○ 조합 설립을 위해서는 참여 자치단체가 규약을 정하고 각 지방의회 의결을 거친 뒤, 시·도의 경우 행정안전부 장관, 시·군·구의 경우 시·도지사의 승인을 받아야 함. 조직은 의결기관인 조합회의와 집행기관인 조합장, 그리고 사무직원 등을 두며, 보통 관계 자치단체의 의원이나 장이 이를 겸임하고, 필요시 별도의 사무직원을 두어 전문적으로 업무를 수행함. 운영 재원은 구성 자치단체의 분담금, 사용료, 수수료 등으로 조달되며, 각 자치단체 예산에 반영되어 안정적으로 관리됨

▌장단점

○ 지방자치단체조합은 법인격을 보유해 독자적인 예산과 인력을 운용할 수 있어 책임성과 대표성이 높고, 안정적인 광역협력이 가능하다는 장점이 있음. 여러 자치단체가 공동으로 소각장·매립장·공동묘지 등 대규모 공통 시설을 설치·운영함으로써 건립 비용과 운영비를 크게 절감하고, 특정 사무를 전문적·효율적으로 처리할 수 있음. 또한 독립 회계에 기반한 투명한 자금 관리가 가능하여 사업 관리의 신뢰성을 높일 수 있음

○ 반면, 조합 설립을 위해 참여 지자체 의회의 의결과 시·도지사 또는 행정안전부 장관의 승인이 필요해 설치 절차가 복잡하고 시간이 많이 소요됨. 조합 규약과 구조에 묶여 융통성이 떨어지고, 조합비 분담 등으로 인해 재정·조직 측면에서 부담이 큼. 조례 제정권이 없어 행정서비스 제공 시 각 자치단체의 조례에 의존해야 하며, 시·도지사나

행정안전부 장관의 강한 지도·감독으로 자치권의 자율성이 제약될 수 있음. 참여 자치단체 간 이견이나 갈등이 발생하면 사업추진이 지연되거나 중단될 위험도 존재함

▌사례

○ 서울·경기·인천이 공동으로 참여하여 설립한 수도권매립지관리조합(현재는 공기업)은 쓰레기 처리를 전담하여 규모의 경제를 실현하는 대표적인 사례임.

○ 부산·경남 경제자유구역청(부산진해FEZ), 광양만경제자유구역청 등 경제자유구역청이 경제자유구역 개발, 기반시설 관리 등의 광역사업 수행을 위해 조합 형태로 설립됨

○ 또한 지역 간 연계 관광 사업을 위해 설립된 관광개발조합이나, 공동의 상수도원을 관리하기 위한 상수도조합 등도 활발히 운영되고 있음

○ 유럽의 EPCI(공공협력기관)나 프랑스의 "공동체"(Communauté d'agglomération), 스페인의 "국가적 합작회사들" 등 지방정부가 법인격을 가진 협력기관을 구성하여 상하수도, 도시교통, 환경관리 등 광역 서비스를 공동 수행하는 사례가 있음

6) 특별지방자치단체

▌개요

○ 특별지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체가 특정한 광역 목적의 사무를 공동으로 처리하기 위해 설치하는 협의체로서 법인격을 가진 별도의 지방자치단체임. 2021년 지방자치법 개정으로 도입된 제도로, 단순 협력을 넘어 '초광역 행정'을 구현하기 위한 가장 강력한 법적 틀로 평가됨

- 지방자치법 제199조 ~ 제211조에 따라서 규약을 정하고 그에 따라서 의회와 집행기관을 두어 광역적 사무를 처리하는 협의체를 구성함

○ 구성하는 자치단체들은 상호 협의를 통해 규약을 제정하고, 각 지방의회의 의결을 거

쳐 행정안전부 장관의 승인을 받아 특별지방자치단체를 설립함. 특별지방자치단체는 일반 자치단체와 마찬가지로 독자적인 의회와 집행기관을 둘 수 있으며, 조직·인사권과 조례 제·개정권, 독립적인 재정운영권을 가짐. 의회는 구성 자치단체의 의원들로 구성되고, 특별지방자치단체의 장은 규약에 따라 선출되어 소속 공무원을 임용·지휘·감독함. 또한 국가나 시·도로부터 초광역 사무를 직접 위임받을 수 있어, 중앙정부의 초광역 협력 전략을 실행하는 핵심 주체 역할을 수행함

▌장단점

○ 특별지방자치단체는 법인격과 독자적인 조직·재정을 갖추어 집행력이 강하고, 장기적으로 정책의 연속성을 확보할 수 있어 안정적인 초광역 협력이 가능함. 광역연합체나 경제권 통합, 대규모 인프라 구축 등 기존 지자체 협력으로는 추진이 어려운 복합·광역 과제를 효과적으로 주도할 수 있음. 또한 중앙정부로부터 포괄적 재정지원을 이끌어낼 수 있는 협상력을 가지며, 예산·조직 측면에서 강화된 자치권을 기반으로 한 협력 모델이라는 점에서 의의가 큼

○ 반면, 설립 과정에서 규약 제정, 지방의회 의결, 행안부 승인 등 절차가 복잡하고, 구성 지자체 간 정치적 이해관계와 권한·재원 분담 갈등을 조정하기가 어려움. 승인 요건을 충족하는 데 시간이 많이 걸리며, 목표가 불명확하거나 추진 동력이 약화될 경우 활동이 중단되거나 유명무실해질 위험이 있음. 또한 주민이 직접 선출하지 않은 기관장이 초광역 사무를 관장한다는 점에서 민주적 정당성 문제가 지속적으로 제기될 수 있음

▌사례

○ 우리나라에서 수도권 일극 체제에 대응하는 '부울경 메가시티' 구축을 목표로 '부산울산경남특별연합(부울경특별연합)'이 첫 번째로 시도되어 2022년 4월 행정안전부 승인을 받아 설치되었으나 단체장 교체와 함께 참여 지자체 간의 이해관계 충돌, 지역 쏠림 현상에 대한 우려 등으로 인해 실제 출범 단계에서 좌초됨.

○ 대전, 세종, 충북, 충남 4개 시·도가 참여하여 '충청광역연합'이 2024년 12월 설치되었으며, 충청권 광역 교통망 확충과 지역 산업 연계 등 초광역 단위의 사무 발굴과 재원 마련 방안을 보다 치밀하게 설계하여 운영되었음

[표 2-11] 광역행정 협의체 비교

구분	사무위탁	행정협의회	지방자치단체조합	지방자치단체 장 협의체	특별지방자치단체
법인격	미보유	미보유	보유	미보유	보유
설립근거	지방자치법 제166조	지방자치법 제169조	지방자치법 제176조	지방자치법 제182조	지방자치법 제199조
운영 목적	사무의 위탁 처리 업무 중복 방지 등 예산 절감	사무 일부 공동 처리	사무 일부 공동 처리	지방자치단체 상호 간 교류와 협력 증진, 공동의 문제 협의	특정 목적을 위하여 광역적으로 사무 처리
협력 대상	지방자치단체 소관 사무의 일부	2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무	2개 이상의 지방자치단체의 하나 이상의 사무	교류 및 협력 공동의 문제	2개 이상의 지방자치단체의 특정 목적의 사무
구성·설립 절차	규약 제정 고시	규약 제정 지방의회에 보고 고시	규약 제정 지방의회 의결 승인	신고	규약 제정 지방의회 의결 승인
조직 구성		회장, 위원	지방자치단체조합회의, 지방자치단체조합장, 사무직원	대표자, 임원	특별지방자치단체장 특별지방자치단체의회
의사결정	계약 및 규약	위원회 합의	조합회의 합의		독립 의회 의결
강점	·전문 역량 활용 ·융통성 ·절차 용이성	·설치 용이성, 유연성 ·지자체 간 자원·인력 공동 활용 ·광역현안 공동해결	·시설 운영 효율성	·	·강력한 집행력, 메가시티
약점	·통제권 약화 위험 ·활용 효과 인식 부족	·합의사항 구속력 부족 ·집행력 부족 ·책임 분담 불명확 ·의사결정 지연 ·재정 분담 부담	·조례제정권 부재 ·파견인력 순환근무로 전문성 미흡 ·재정운영권 결여 ·사안별 의회 승인 필요	·	·높은 설립 난이도

2. 선행연구

가. 지역균형발전

1) 중앙정부 재정 재분배 중심에서 지방 주도 협력 기반 정책으로 전환

○ 지역균형발전 정책은 중앙정부 중심의 재정 재분배 정책에서 지방 주도 협력 기반 정책으로 전환되는 흐름을 보이고 있음

○ 초기 균형발전 정책은 산업단지 조성, 교통망 구축 등 물리적 인프라 중심 정책이 주를 이루었으나 정책 효과가 제한적으로 나타나면서 지역 내부 역량 강화와 협력 거버넌스의 중요성이 강조됨

○ 최근 연구에서는 광역지자체의 정책 조정 기능과 시·군 간 협력체계 구축, 민관 협력 기반 지역발전 전략 등이 균형발전 정책의 핵심 요소로 제시되고 있음

○ 특히 광역지자체는 시·군 간 협력사업을 조정하는 중간 거버넌스로서 기능해야 하며, 권역 단위 협력체계 구축과 공동사무 발굴이 균형발전 정책의 주요 전략으로 제시되고 있음

▌충청남도 균형발전 정책 방향 및 과제[5)]

○ 지방분권과 균형발전 정책이 통합되는 정책 환경 속에서 지방정부의 역할 확대가 필요하다는 전제 속에 충청남도의 균형발전 정책 방향을 제시함

○ EU·영국·프랑스 사례 분석을 통해 기능적 경제권 중심 협력과 민관 협력 거버넌스의 중요성을 제시함

○ 충남의 균형발전 정책은 계획과 사업이 분산되어 추진되고 있어 통합 마스터플랜이 필요하다고 지적하고 시·군 간 발전격차 해소를 위해 권역 설정과 협력 기반 정책 추진이 필요하다고 제안함

5) 한상욱(2024)

○ 또 균형발전 정책 추진을 위한 컨트롤타워 기능 강화의 필요성과 함께 시·군 협력 활성화를 위한 제도적 지원과 재정지원 체계 구축이 필요하다고 주장함

▌국가균형발전을 위한 로컬리즘 기반의 지역발전 전략 연구[6)]

○ 외부 의존적 지역발전 방식의 한계를 지적하고 지역 내부 자원과 역량을 활용한 로컬리즘 기반 지역발전 전략의 필요성을 제시함

○ 중앙정부 중심의 획일적 정책에서 벗어나 지역 주도형 균형발전 정책 전환의 필요성을 강조함

○ 지역발전을 기반 구축-사업화-확산 단계로 구분하여 지역자원 발굴, 민관 협력 확대, 지역혁신 생태계 구축 등 단계별 전략을 제시함

○ 지역균형발전 정책의 핵심 수단으로 민관 협력 네트워크와 지역혁신 생태계 구축의 필요성을 주장함

▌정부 지역균형발전 정책에 따른 대응 방안[7)]

○ 수도권 인구 집중과 지역 격차 심화에 대응하기 위해 지방정부 간 협력과 광역 단위 대응체계 구축 필요성을 제시함

○ 기존 지역균형발전 정책은 중앙정부 주도의 재정 지원 중심으로 추진되었으나 지역 주도 발전과 지방정부 협력 기반 정책으로의 전환 필요성을 강조함

○ 해외 사례 분석을 통해 기능적 경제권 중심의 공간 전략과 메가시티 등 광역 협력체계 구축의 중요성을 제시함

○ 충청권의 경쟁력 확보를 위해 광역 생활권 기반 공간구조 재편과 메가시티 구축 전략을 제안하고, 교통·산업·혁신 거점 연계 등 광역 협력사업 추진 필요성을 제시함

6) 안소현(2023)
7) 최길수(2023)

○ 또한 광역 협력 추진을 위해 공동 대응 TF 구성, 특별지방자치단체 등 협력 거버넌스 구축을 제안함

2) 제주도 : 「지역균형발전 조례」에 따른 자체적인 실행계획 수립

○ 「제주특별자치도 지역균형발전 지원 조례」에 따라 기본계획을 실제 사업으로 실행하기 위한 연도별 실행계획을 수립함

○ 이 계획은 기본계획-시행계획-사업 실행-평가로 이어지는 정책 운영 구조를 통해 지역균형발전 정책을 지속적으로 관리·운영하는 체계를 갖추었다는 점에서 정책 모델로서 의의가 있음

▌제주특별자치도 지역균형발전 시행계획[8)]

○ (읍면동 단위) 읍면동 단위와 권역 단위 생활권을 중심으로 사업을 추진함으로써 행정구역 중심 정책이 아닌 생활권 기반 균형발전 정책을 적용하고 있음

○ (권역단위) 생활권 중심으로 권역을 묶어 읍면동에서 추진하지 않는 권역 균형발전 사업의 내용도 구체적으로 제시하고 있음. 제시된 사업으로는 찾아가는 어르신 한방지원, 제주문화중개소, 농기계 임대, 농업인력 지원센터 등이 있음

○ (지역격차 해소) 지역균형발전사업은 서비스 이용 여건 개선과 인구 감소지역 인구 유치를 목표로 설정하고 있음. 이는 지역격차의 원인과 결과를 동시에 해결하려는 접근임

○ (주민공모 사업)사업 추진 방식에 있어 주민 공모형 사업 발굴을 통해 지역주민의 참여를 확대하고 지역 특성에 맞는 맞춤형 사업 발굴의 필요성을 제시하고 있음

○ (지역균형발전지원센터) 지역균형발전지원센터를 중심으로 사업 컨설팅, 모니터링, 교육, 평가 등을 수행하는 정책 지원체계를 구축하여 사업 추진 과정의 전문성과 지속가능성을 확보하고자 하였음

8) 제주특별자치도(2023)

○ (일관된 정책 추진 필요) 제주도 지역균형발전 정책은 단순한 재정이 아니라 사업 발굴-선정-운영-평가로 이어지는 전 과정의 관리를 통해 운영되어야 함을 강조하고 있음

나. 권역 협의체

1) 행정구역을 초월한 지역문제 해결 대안으로서 권역 협의체 필요성 대두

○ 지역균형발전 정책은 개별 지방자치단체 중심 정책에서 광역 단위 협력 기반 정책으로 전환되는 흐름을 보이고 있으며 행정구역을 초월한 지역 문제 해결을 위한 협력 거버넌스 구축이 중요한 정책 과제로 제시되고 있음

○ 특히 교통, 환경, 산업, 관광, 에너지 등 주요 정책 영역은 기능적 생활권 단위에서 형성되는 경우가 많아 단일 지자체 중심 정책 추진에는 구조적 한계가 존재하며 이에 따라 권역 단위 협력 정책의 필요성이 증가하고 있음

○ 이러한 정책 환경 변화 속에서 지방자치단체 간 협력체계 구축을 위한 다양한 제도적 수단이 논의되고 있으며 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체 등 협력 제도가 확대되는 추세를 보이고 있음

▌균형발전을 위한 광역 협력사업 추진방안 (국토연구원, 2020)[9)]

○ 수도권 집중 심화와 비수도권 산업 쇠퇴 및 인구 유출 등 지역 간 격차 확대 문제를 해결하기 위해 행정구역을 초월한 광역 협력 정책의 필요성을 제시함

○ 기존 광역 협력 정책은 중앙정부 중심 권역 설정과 부처별 분절적 사업 추진, 지역 간 합의 부족 등으로 정책 효과가 제한되는 한계를 지적함

○ 지역 주도의 광역 협력사업 추진을 위해 기능 중심의 유연한 협력 권역 설정과 민간·대학·기업 등 다양한 주체가 참여하는 협력 거버넌스 구축 필요성을 제안함

9) 강현수·강민규(2020)

○ 또한 광역 협력사업의 실효성 확보를 위해 국가균형발전특별회계 내 광역 협력계정 신설 등 재정 지원과 제도적 기반 강화 필요성을 제시함

▌경기북부 준광역 협력 거버넌스 구축방안 연구[10)]

○ 경기북부 지역의 교통격차와 시·군 간 교통서비스 불균형 문제를 단일 지방자치단체 차원에서 해결하기 어려운 광역적 문제로 진단하고 행정구역을 초월한 협력 대응의 필요성을 제시함

○ 특히 버스노선 조정 과정에서 발생하는 지자체 간 갈등과 광역 단위 통합 조정기구 부재가 교통정책 추진의 주요 한계로 지적됨. 이를 해결하기 위한 제도적 방안으로 광역교통협의회 설치와 관련 조례 제정 등 협력 거버넌스의 제도화 필요성을 제안함

○ 협의체의 핵심 기능으로 광역교통망 구축 및 개선, 대중교통 연계 운영, 교통 수요 관리 등 광역 교통정책의 통합 조정 기능을 제시함

▌경남형 시군 간 연계협력사업의 효율적인 운영방안[11)]

○ 산업·관광·환경·광역교통 등 행정구역을 초월하는 문제 해결을 위해 지방자치단체 간 협력 필요성을 제시함

○ 기존 협력제도는 법적 책임과 집행력이 부족하여 실행조직과 재정 확보 측면에서 지속가능성이 낮다는 한계를 지적함

○ 경남은 도가 협력사업 발굴·선정·평가를 주도하는 사업 중심 협력모델을 구축하고 '연계협력사업'이라는 별도 정책사업을 운영하는 특징을 제시함

○ 시군 협력 활성화를 위해 권역 단위 행정협의체 구성, 협력사업 발굴-선정-평가 체계 구축, 협력사업 참여 인센티브 강화 및 전담조직 설치가 필요하다고 제안함

10) 경기도의회(2025)
11) 경상남도(2019)

○ 종합적으로 기존 광역지자체가 운영하고 있는 광역협의체를 발전시키기 위한 과정이 핵심적이며 발굴-선정-평가의 프로세스로 발전이 필요하다고 제안함. 1단계 인프라 구축 이후 하천생태, 관광, 뿌리산업 등 지역 현안을 위한 협의체 필요성을 제시함

2) 특정분야(지역 관광산업 발전)를 위한 거버넌스에 대한 전략 수립

○ 서울시는 특정 정책 분야의 문제 해결을 위해 협력 거버넌스 구축 필요성을 제시하고 지자체 간 공동사업 추진과 협력체계 구축의 중요성을 보여주는 연구를 진행함

○ 서울시 일부 지역을 대상으로 관광자원 연계와 지역경제 활성화를 위해 지자체 간 협력 거버넌스 구축 필요성과 실제 민관 협력을 기반으로 한 거버넌스 운영의 필요성을 제시함

▌협력적 지역 거버넌스를 통한 서울 동북4구 관광연계 지역발전 전략 연구 (서울연구원, 2015)[12)]

○ 서울시 동북4구(성북·강북·도봉·노원)는 개별 자치구 단위 관광정책으로는 관광 경쟁력 확보에 한계가 있으므로 자치구 간 협력 거버넌스를 기반으로 한 공동 관광 전략이 필요하다고 제시함

○ 지역 간 관광자원을 연계하여 공동 관광권을 형성하고 관광 콘텐츠, 관광코스, 홍보마케팅 등을 공동 추진하는 협력 기반 관광정책 추진 필요성을 주장함

○ 관광정책 추진을 위해 자치구 간 협력 네트워크와 공동 협의체 구축이 필요하며 정책조정, 공동사업 발굴, 협력사업 추진 기능을 수행하는 협력 거버넌스 체계 구축을 제안함

○ 관광 연계 지역발전 전략 추진 과정에서 지방정부뿐 아니라 민간단체, 관광사업자, 지역주민 등이 참여하는 민관 협력 네트워크 구축의 필요성을 제시함

12) 정건화(2015)

○ 협력 거버넌스 구축을 통해 지역 간 관광정책의 중복을 방지하고 관광자원의 연계 활용을 통해 지역경제 활성화와 지역발전 효과를 확대할 수 있음을 시사함

다. 종합 및 시사점

▌지역균형발전 정책의 핵심 전환 : 물리적 투자 중심에서 역량·삶의 질 중심

○ 과거 균형발전 정책은 교통·산단 등 SOC 중심의 물리적 투자에 치중하였으나 산업 낙후와 인구유출 등 구조적 문제는 지속되는 한계가 확인됨

○ 최근 균형발전은 지역의 잠재력·자율·창의성 등 내발적 역량을 중시하며 산업·관광·문화·환경·생태 등 다양한 분야의 '지역 맞춤형 정책 패키지'가 중요해짐

▌지방분권과 균형발전의 동시 추진 필요

○ 지역균형발전은 형평과 격차 완화에 초점을 두고 지방분권은 권한·책임의 재배분 및 주민 참여 확대에 초점을 두고 있음. 우리나라의 현실은 지역 격차 해소 요구와 분권 강화 요구가 병존하므로 선순환 관계의 설계 필요성이 높음

○ 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」(2023)은 '지방 주도·중앙 지원' 원칙과 기초 생활권 단위 계획구역 설정 등을 통해 초광역 협력과 지역 협업의 제도적 기반을 강화하는 방향으로 운영되고 있음

▌공간 단위 : 시·도 중심에서 생활권·장소 중심으로 세분화

○ 기존 '권역 단위 재정 재분배' 중심 정책은 권역 내부의 다층적 격차를 충분히 반영하지 못하는 한계가 존재하고 있으며 저성장·인구감소 시대를 맞이하여 정책 단위가 생활권·장소(local)로 변화 하였음

○ 지역정책은 기능 중심 권역 설정과 광역 단위 협력체계라는 양축을 전제로 할 필요가 있음

▌광역 협력의 필요성 확인 : 행정구역 단위 정책의 구조적 한계

○ 교통·환경·에너지·인프라·관광 등은 행정구역을 초월하는 정책 영역으로 단일 지자체 대응에 구조적 한계가 존재함

○ 따라서 지역균형발전사업의 효과를 극대화하기 위해서는 광역적 협력사업과 지자체 간 상호 보완적 추진체계가 필요함

▌협의체의 제도화 : 단순 협의에서 실행력 있는 거버넌스로 발전 필요

○ 광역협력 실패 원인은 지역 간 합의 부족, 중앙정부 주도 권역 설정, 분절적 예산 지원, 거버넌스 취약 등으로 요약됨

○ 경기북부 사례는 광역교통 문제 해결을 위해 협의체 설치 조례(안) 등 제도화가 필요하며, 단순 협력 수준을 넘어 공식 협의기구 구축이 필요함을 보여줌

○ 경남 사례는 협력을 '정책사업(연계협력사업)'으로 운영하고 발굴-선정-평가-환류 체계를 갖추는 방식이 협력의 지속성과 실행력을 높일 수 있음을 시사함

▌광역지자체의 역할 재정립 : 컨트롤타워·조정자·플랫폼

○ 충남 사례는 균형발전 정책의 분산 추진 한계를 극복하기 위해 계획·사업·재원을 통합하는 컨트롤타워 기능이 핵심이고, 경남 사례는 광역지자체가 협력사업 발굴·선정·평가를 주도하고 재정 인센티브를 연계하는 '협력 플랫폼' 역할을 수행할 수 있음을 보여줌

○ 제주도 사례는 제주도 행정구역 전체를 대상으로 권역 단위 협력 기반 사업을 추진함으로써 지역 간 공공서비스 격차 해소와 생활권 중심 정책 추진에 중요한 역할을 할 수 있음을 시사함. 또 '지역균형발전지원센터' 컨트롤타워 필요성을 제시하고 있음

○ 광역지자체는 단순 지원 역할을 넘어 권역 설정, 공동사무 기획, 이해관계 조정, 성과 관리까지 수행하는 추진체계로 강화될 필요가 있음

▌전북특별자치도의 균형발전과 권역협의체

○ 전북특별자치도는 시·군 협력사업 추진의 제도적 근거가 마련되어 있으나 실제로 조정하고 운영할 권역 단위 실행기구는 아직 구체화 되어 있지 않음

○ 전북자치도의 권역협의체는 시·도 간 광역 현안보다 생활권과 기능을 기준으로 시·군 간 협력사업과 공동사무를 우선적으로 조정할 필요성이 높음

3. 권역 협의체 사례

가. 권역 구분

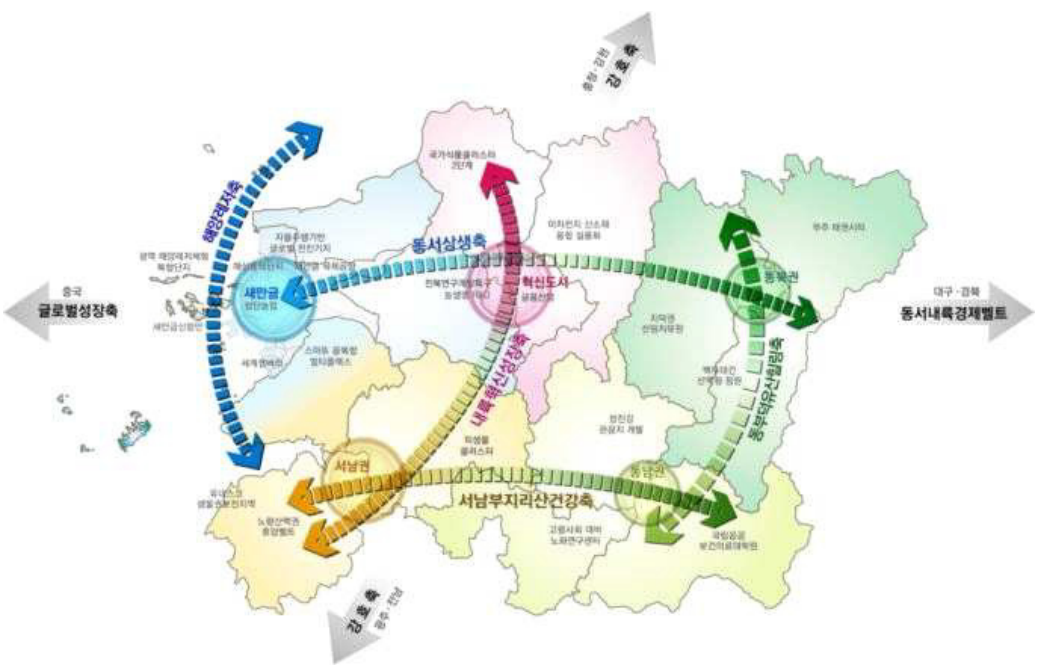
1) 기존 권역

가) 제4차 전라북도 균형발전계획

○ 5권 5축의 공간을 구상하여 5개의 면적 권역과 5개의 선형의 발전축으로 설정함

- 5권 : 혁신도시권(전주·익산·완주), 새만금권(군산·김제·부안), 동북권(진안·무주·장수), 동남권(남원·임실·순창), 서남권(정읍·고창·부안)

- 5축 : 동서상생축, 내륙혁신성장축, 동부덕유산힐링축, 서남부지리산건강축, 해양레저축



출처 : 전라북도, 제4차 전라북도 종합계획, 재인용

[그림 2-1] 「제4차 전라북도 균형발전계획」상의 공간구상

나) 제4차 전라북도 종합계획

○ 5개 권역은 중추도시권(전주·익산·완주·김제), 서남권(정읍·고창·부안), 동남권(남원·임실·순창), 동북권(진안·무주·장수), 새만금권(군산·김제·부안·새만금)으로 구분함



출처 : 전라북도, 제4차 전라북도 종합계획

[그림 2-2] 5권 권역구분과 특화발전 방향

2) 협의체 구성 대상으로서 권역

○ 기존 권역은 정책의 실현을 위한 공간적 범위로서 시군의 입지, 지형, 인구, 산업 등을 고려하여 정책의 방향을 제시하기 위한 행정적인 구분의 성격을 가짐

○ 시군 간 협력 협의체 구성을 위한 권역은 공간적 위치도 중요하지만 동일한 자원, 특성, 여건을 공유하는 시군이 협력을 목적으로 하므로 굳이 인접하고 있지 않아도 협력의 상승효과를 위해서는 정책적 권역을 넘어 시군끼리 협력이 필요함

○ 따라서, 본 연구에서의 권역은 인위적으로 구분된 기존의 권역이 아니라 다수의 시군이 협력을 위해 협의체를 구성한다는 개념으로 사용함

나. 협의체 방식별 현황

1) 협력사업

○ 전통적인 교류 방식이지만 최근에는 고향사랑기부제와 결합하는 등 자매결연 및 우호교류(약 23%)가 가장 많음

○ 반도체 네트워크 및 에너지 기반 조성 등 지자체의 미래 발전을 위한 사업들이 18건, 광역 인프라 및 공동시설 건립 사업이 17건 등 그 다음으로 많이 나타남

○ 서울 성동·송파구 또는 경기 부천시의 사례처럼 특정 지자체의 우수한 시스템(데이터 및 디지털 행정)을 타 지자체와 공유하는 '소프트웨어형 협력'이 증가하고 있음

[표 2-12] 2023년 신규 협력사업 현황

업무명	관련기관	협력내용 및 효과
광주 남구-나주 자매도시 협약	광주 남구, 전남 나주	농특산물 직거래 활성화, 주민편익증진, 행정·경제·문화·관광·체육 등 상호협력
2038 하계아시안게임 공동 유치와 달빛고속철도 예타면제 특별법 공동 추진 협약	광주광역시, 대구광역시	2038 하계아시안게임의 범정부 차원의 지원과 국민적 지지 조성, 달빛고속철도 조기 건설을 위한 예타면제 특별법 제정 등 상호협력
광주 UAM산업 육성을 위한 업무협약	광주광역시, 광주 북구	UAM 신기술 공동개발 및 실증사업 추진
광주광역시-경기도 상생번영을 위한 상생발전 합의	광주광역시, 경기도	인공지능산업 생태계 활성화 및 선도, 교육·교류 프로그램 공동 추진, 미래차 분야 기업지원 및 전문인력 양성, 관광상품 공동개발·운영 등 상호협력
청소년 자율공간 확충사업 추진을 위한 업무협약	광주광역시, 광주광역시 북구	청소년에게 다양한 문화체험, 휴식 등의 전용공간 제공을 통한 균형 있는 성장환경 조성 협력
광주 동구-울산 중구 자매도시 협약	광주광역시 동구, 울산광역시 중구	문화·관광, 행정, 교육, 경제, 복지, 체육 등 각 분야 교류 협력과 우수 시책사업 공유 및 상호 친선방문 등 행정정보 교환 등 상호협력
반려동물 놀이터 설치 및 운영을 위한 업무협약	대전광역시, 대전 중구, 대전 동구	반려동물 놀이터 설치 및 운영에 필요한 예산 지원, 보조사업자의 부지제공 및 설치 협조
대전 중구-충남 부여군 업무협약	대전 중구, 충남 부여	친환경농산물에 대한 접근성 향상 및 소비촉진을 위한 상호협력

업무명	관련기관	협력내용 및 효과
인천-서울-경기 특별교통수단 수도권 광역이동 서비스를 위한 업무협약	인천광역시, 서울특별시, 경기도	특별교통수단 광역이동을 위한 공동운영 기준안 적용으로 지역 간 서비스편차 해소 등
수도권 공동생활권협의회 업무협약	인천광역시, 서울특별시, 경기도	수도권 폐기물 처리, 철도현안 해결, 경인선 및 경부선 지하화, 불합리한 수도권 규제 개선 등 수도권 현안 9가지 분야에 대한 상호 협력 및 공동해결을 위한 협력 추진
인천광역시 옹진군 ↔ 서울특별시 마포구, 서초구 자매결연 협약	인천 옹진-서울 마포구, 서초구	지역 문화관광체육 분야 활성화를 위한 협력우수 농특산물 홍보 및 장터 내 직거래 협조 등 상호협력
어르신 통합무임 교통카드 관련 업무협약	대구광역시, 경산, 영천	어르신 통합무임 교통카드 발급관리 시스템 공동구축 및 운영으로 사업비 절감 추진
충청북도-서울특별시 교류협력 MOU	충청북도, 서울특별시	산업육성 혁신기관 간 상생협력 및 중소기업 해외 마케팅사업, 바이오·의료산업 혁신 클러스터 간 연계협력 강화 등 상호협력
진천군, 괴산군, 음성군 공동화장시설 건립	충북 진천, 괴산, 음성	공동화장시설의 건립과 관련한 제반사항에 대한 상호 협력
진천군 덕산읍-음성군 맹동면 주민자치회 교류 협약	충북 진천, 음성	주민자치프로그램 교류 등 상호협력
곤충산업 거점단지 업무협약	충청북도, 보은	곤충산업 거점단지 조성을 위한 협약체결
청주시, 남부3군 주요관광지 이용료 감면 업무협약	충북 청주, 보은, 옥천, 영동	청주와 남부3군(보은, 옥천, 영동) 간 휴양림 사용료 및 주요 관광지 사용·체험료를 30% 감면 적용(비수기)
저발전지역 투자유치 기반조성 협약	충청북도, 제천, 보은, 옥천, 영동, 증평, 괴산, 단양	도내 저발전지역 시군 산업단지 적극 개발을 위한 단계별 지원 및 신속추진 등 상호협력
대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대 실현을 위한 영호남 시도지사 공동성명	경상남도, 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 울산광역시, 전라북도, 전라남도, 경상북도	자치분권, 관광, 도로·교통 등 행정구역을 초월한 지방정부의 공동발전을 위한 상호협력
부산·양산 상생적 물이용을 위한 지방 광역상수도건설상호협력 업무협약서	부산광역시, 양산	물 부족으로 지자체 간 갈등이 빚어지고 있는 상황에서 지자체 간 공동의 취수탑 건설로 상생모델 구축을 통해 향후 합리적인 물이용 기반 마련 및 중복 건립 방지를 통한 예산낭비 근절을 위한 상호 협력
산청군 ↔ 영암군 고향사랑기부금 자발적 교차기부와 상생발전 업무협약	경상남도 산청, 전라남도 영암	고향사랑기부제 정보 공유 및 협력, 자발적 상호기부 참여 등 성공적 정착을 위한 상호협력
산청-진주 상생상품권	경상남도 산청, 경상남도 진주	산청-진주에서 공동으로 사용할 수 있는 상품권 발행하여 양 지자체 경제 동반성장 도모

업무명	관련기관	협력내용 및 효과
산청-진주 일자리박람회	경상남도 산청, 경상남도 진주	진주에서 산청-진주 일자리박람회 공동 개최를 위한 상호협력
강원 평창군-서울 강서구 우호교류협약	강원 평창, 서울 강서구	상호 공동발전 및 경제, 문화, 스포츠, 청소년, 행정, 인적자원 교류 등 협력
소아중환자 진료 지원사업	강원특별자치도, 인제, 춘천, 홍천, 화천, 양구	소아청소년 중증응급환자의 24시간 공백 없는 의료서비스 제공을 위해 강원대학교 어린이 병원 운영 지원
디지털 농업 기반 고랭지 스마트팜조성	강원 삼척, 태백	지방소멸대응기금 사업(디지털농업기반 고랭지 스마트팜 조성) 공동추진을 위한 상호협력
핵심광물 전략산업 육성을 위한 업무협약	강원특별자치도, 태백	정부의 핵심광물 확보전략에 선제적 대응을 통해 태백을 "핵심광물 전략산업의 중심지로 육성" 하기 위한 기관별 역할에 대한 협약
원주-횡성 공동협력 협의체 협약	강원 원주, 횡성	양 자치단체의 공동발전을 위한 사항에 대한 상호협력
우두동 도시개발사업 상호협력을 위한 업무협약	강원특별자치도, 춘천, (강원개발공사, 춘천도시공사)	춘천 북부지역 균형발전을 위한 우두동 도시개발사업 관련 기관별 상호협력
특별자치시도 상생협력 협약	강원, 제주, 세종, 전북	특별자치시도 위상 제고 및 실질적 지방분권을 위한 공동 대응
태백선 ITX-마음 열차 운행에 관한 업무협약	강원특별자치도, 동해, 태백, 삼척, 영월, 정선, (한국철도공사)	신규열차(ITX-마음) 태백선 조기 운행, 강원남부권 지역경제 활성화 및 교통불편 해소
춘천지방법원 검찰청 청사 이전을 위한 업무협약	강원특별자치도, 춘천, (춘천지방법원·검찰청)	춘천지방법원과 춘천지방검찰청 청사 고은리 행정복합타운 이전 관련 기관별 상호협력
태백시 청정메탄올 신사업촉진을 위한 업무협약	강원특별자치도, 태백	태백시 청정메탄올 생산·활용·운송 거점 및 신산업 촉진 및 탄녹위·산자부, 해수부 청정메탄올 법제화 추진
무상급식 지원사업	울산 5개 구군, (울산광역시 교육청)	초등학교 무상급식비 분담 개선
신공항 배후 모빌리티 특화도시 조성을 위한 업무협약	경상북도, 의성	모빌리티 특화도시 조성을 위한 지역 연계로 공항신도시 특화 전략 수립 및 네트워크 확충을 위한 상호협력 체계 구축
고령군-화순군 우호교류 협약	경북 고령, 전남 화순	문화·관광·예술·교육·행정 등 상호협력
경상북도 의성군 자매결연 협약	경북 의성-서울 강동구, 대구 수성구, 전남 함평	양 도시 간 친선교류, 상호보완적인 사업추진, 공동발전프로그램, 민간교류, 고향사랑 기부금 등 우호 증진 목적
울릉군 자매도시 협약	경북 울릉-제주 제주, 경북 포항	해양산업 및 자원 관리, 관광/문화/인적 교류, 지역특산품 판매
안동시 지방상수도 공급 협약	경북 안동-경북 영주, 경북 청송	양 도시 간 원활한 용수공급을 위한 상호 협력

업무명	관련기관	협력내용 및 효과
지역균형발전 및 충청권 동반성장을 위한 상호협력 협약서	세종특별자치시, 대전광역시, 충청남도, 충청북도	충청권 입법·행정 중심기능 완성, 충청권 핵심 거점들의 광역 간선망 연계 강화, 충청권에 특화된 혁신성장 기반 육성
지역거점 정보보호 클러스터 구축사업의 충청권 유치를 위한 업무협약	세종특별자치시, 대전광역시, 충청남도, 충청북도	공모사업의 충청권 유치를 위한 실무팀 구성 및 역할분담, 공모사업 선정 후 충청권 내 정보보호 관련 산업기반 조성, 기업 육성
부산시-수영구-부산은행 청년 구정참여 인센티브 제공 관련 업무협약	부산광역시, 부산광역시 수영구(부산은행)	수영구정에 참여·활동하여 적립된 마일리지를 부산지역화폐(동백전) APP 내 정책지원금 형태로 지급하기 위한 업무협약
원도심 산복도로 협의체 협약	부산 중구, 서구, 동구, 영도구, 부산진구	망양로 일원 고도지구 해제 건의 등 원도심 재도약을 위한 발전방안 연구
지방 광역상수도 건설사업 상호협력 업무협약	부산광역시, 양산	낙동강 조류 유입 방지를 위한 취수탑 건설사업을 통한 안전한 먹는물 공급 및 상생적 물이용
조선 5대 수영성 지자체 간 협약	부산광역시 수영구, 충남 보령, 전남 해남, 전남 여수, 경남 통영	5개 지자체 참여 5대 수영성 컨퍼런스 개최, 상호 축제, 행사 방문·참여를 통한 축제 효과 극대화 등 동반성장을 위한 공동 정책 발굴
부산기장코픽스튜디오(BGK STUDIOS 가칭) 건립사업의 원활한 추진을 위한 이행협약서	부산광역시, 기장	부산촬영소 건립사업의 원활한 추진을 위한 상호 협력
고향사랑기부제 등 지역교류 협력 업무협약	서울특별시-경북 안동, 제주, 세종, 대전, 충북, 강원	관광·문화 교류, 고향사랑기부제 활성화 등을 위한 상호 협력
서울 강남구 친선결연 협약	서울 강남구-경기도 의정부, 전남 나주	지역경제 활성화, 행정, 경제, 문화, 교육, 관광 등에 대한 상호협력
강남구청 인터넷수능방송 공동이용협약	서울 강남구-대구 동구, 충남, 충남 보령, 경남 거창, 강원 양구, 경기 의정부, 대구 남구, 부산 동래구, 해운대구, 서울 강북구, 광진구, 구로구, 도봉구, 용산구, 성북구, 전남 구례, 여수, 전북 전주	사교육비 절감, 공교육 활성화, 균등한 교육기회 제공
강동구 상생협력 업무협약	서울 강동구-경기도 하남, 이천, 강원 삼척, 경북 의성	명절맞이 직거래장터 운영을 위한 판로 지원 등 상호협력
구로구-당진시 우호교류 협약	서울 구로구, 충남 당진	행정, 환경, 관광, 체육, 농업 등 교류를 통한 상호 이해 증진 및 도·농 간 지속가능한 상생발전 방안 모색
마포구 자매결연 협약	서울 마포구-인천광역시 옹진, 부산 남구	지역 문화·관광 등 활성화를 위한 상호협력

업무명	관련기관	협력내용 및 효과
서대문구-영광군 자매결연 체결	서울 서대문구, 전남 영광	농수산물 직거래 활성화, 청소년 교류, 민간 단체 교류 지원 및 상호협력 사업 발굴
서초구 업무협약	서울 서초구-경기 여주, 인천 옹진	다양한 공연·전시회·정보·콘텐츠 발굴, 우수한 교육 인프라 공유 등 상호 협력체계 구축
성동구-부산 동구 자매결연체결	서울 성동구, 부산 동구	양 자치단체 우수사업 상호간 벤치마킹, 출향인사 발굴을 통한 고향사랑기부제 홍보 등을 위한 상호 협력
데이터기반행정 활성화를 위한 자치구 간 업무협약 체결	서울 성동구, 동대문구, 도봉구, 송파구, 서초구	생활인구 데이터를 활용한 지역별 HOT스팟 분석 및 관련 정책 공유, 데이터기반행정 활성화를 위한 상호교류
「서울시-송파구-서울시농수산식품공사」 가락시장 정수탑 공공미술 명소 조성을 위한 업무협약	서울특별시, 송파구	가락시장 폐 정수탑을 공공미술 명소로 조성하기 위한 상호협력
데이터기반행정 업무협약	서울 송파구, 서초구, 성동구, 동대문구	자치구별로 보유하고 있는 각종 데이터 및 분석 자원 등 공유
지하철2호선 지상구간 지하화 공동대응을 위한 업무협약	서울 송파구, 광진구, 성동구	지하철2호선 지상구간 지하화 실현 가능성 증대를 위한 선제적 추진을 위한 상호협력
양천구-서천군 우호도시 협약	서울 양천구, 충남 서천	우호적 협력관계를 바탕으로 도·농간 정보 및 자원공유, 인적교류는 물론 경제·문화적 교류 등 다양한 분야에서 상호 교류 추진
서울 중구-전북 부안군 우호결연 협약	서울 중구, 전북 부안	상호 축제 방문, 도농체험, 농수특산물 직거래 등 시민편익 증진을 위한 상호협력
중랑구-고흥군 우호교류 협약	서울 중랑구, 전남 고흥	문화·예술 교류를 통해 지역 간 소통과 화합의 장 마련, 지역 관광자원 연계 및 활성화를 위한 협력, 우수 농특산물 홍보 등 민간 차원의 소통 확대
"지리산 활력타운 조성사업"에 대한 지역발전투자협약	남원, 전라북도, (행안부, 국토부, 문체부)	지리산 활력타운 조성사업에 대한 행정적·재정적 지원 기약 및 유기적 협력체계 구축
지자체-대학 협력기반 지역혁신 자율과제 추진을 위한 업무협약	전라북도, 남원, (군산간호대학, 전북테크노파크, 전북지역사업평가단)	지자체-대학협력기반 지역혁신 자율과제 사업추진을 위한 상호협력
고창군·영광군·장성군 연접 자치단체 상생협력 MOU 체결	전북 고창, 전남 영광, 전남 장성	3개 자치단체 유료 운영시설(관광지, 체육시설)에 대한 3개 자치단체 주민에 대해 동등한 감면, 혜택 적용을 위한 상호협력
발전소 주변 지역기업 우대기준 개정 업무협약	충청남도, 보령, 당진, 서천, 태안, 발전3사(서부·중부·동서)	석탄화력 대체 사업에 지역기업 우선 참여 지원 제도 마련 등 지역건설산업 활성화
내포역세권 도시개발사업 업무협약	충청남도, 예산, (충청남도개발공사)	내포혁신도시 관문 조성 및 주변 지역균형발전

업무명	관련기관	협력내용 및 효과
KTX천안아산역 광역복합환승센터 관계기관협약	충남 천안, 아산, (대도시권광역교통위원회, 국가철도공단, 한국철도공사)	KTX천안아산역 광역복합환승센터의 성공적인 건립을 통한 지속가능한 구축모델 마련을 위한 상호협력
보령시-강릉시-해운대구 자매결연 합의서	보령, 강릉, 해운대구	양 도시 대표축제 등 방문단 교류 및 각 해수욕장 개발 및 발전방안 상호 협력
부여군-서천군 지방소멸위기 극복을 위한 공동협약	부여, 서천	지방소멸위기 대응과 극복을 위한 공동과제 발굴연구, 정책개발, 제도개선 추진 등 상호협력
대한파크골프협회 충남도 이전 협약	충청남도, 청양, (대한파크골프협회)	명품 파크골프장 조성을 통해 주변 관광지와 연계 관광 활성화 및 국내외 대회 유치를 통한 지역경제 활성화 기여
충남 워케이션 활성화 업무협약	충청남도, 태안, 보령, 부여, 예산	'충남 워케이션' 활성화를 위한 민관 상호협력
전남 청정수소 발전 국제포럼 공동 추진	광양, 여수, 순천	정부의 탄소중립 정책에 부응하고, 수소산업 발전에 공동대응하여 수소산업 집중 육성 및 투자유치 발판 마련
수산물 소비촉진을 위한 공동협약	광양, 여수, 순천	후쿠시마 원전 오염수 방류에 따른 수산물 소비위축 해소방안으로 수산물 소비촉진 활동 공동전개 협약
홍어 식문화 유네스코 인류무형유산 등재 추진	전남 나주, 전남 신안	홍어 식문화의 국가무형유산 및 유네스코 인류무형유산 등재 추진
나주시 자매결연도시 체결	전남 나주-서울 강남구, 광주 남구	농특산물 직거래 활성화 및 시민편익 증진, 문화·예술·관광·경제·행정 등 상호협력
전라남도-장흥군 장흥 천관산 HUG벨트 조성사업 업무협약	전라남도, 전남 장흥	천관산 도립공원의 관광 개발 및 공동발전을 위한 교류 및 협력, 전라남도-장흥 간 상호 협력 체계 구축
장흥군-서울 광진구 문화관광우수농특산물 교류 업무협약	전남 장흥, 서울 광진구	문화·관광·축제 활성화를 위한 협력, 장흥 우수 농특산물 직거래 확대, 청소년 전통·문화·농촌 체험 프로그램 운영 등 인적·물적 교류
장성-영광-고창 상생발전 협약	전북 고창, 전남 장성, 영광	지자체 직영 공공시설에 대해 3개 군 군민에게 동일한 이용료를 적용하여 지방소멸 극복 및 지역경제 활성화 도모
신안군 자매결연 협약	전남 신안-전남 담양, 부산 금정구, 대구 남구, 유성구, 경기 광주, 충북 괴산	농특산물 직거래 활성화, 문화·관광·경제·행정·체육 등 상호협력
민관합동 농촌 빈집재생 프로젝트	전라남도, 해남 (농식품부, 대중소농어업협력재단, 이마트)	농촌 빈집 재생을 위한 기업 참여 및 정부사업 연계지원 등

업무명	관련기관	협력내용 및 효과
서울3호선 연장·경기남부광역철도 공동 사업 추진을 위한 상생협력 협약	경기도, 용인, 성남, 수원, 화성	철도사업 최적노선을 마련하여 상위철도망 구축 계획 반영을 위한 상호협력
경강선 연장 철도사업 효율적 추진을 위한 공동협약	용인, 광주	철도사업 최적노선을 마련하여 상위철도망 구축 계획 반영을 위한 상호협력
용인특례시 국내도시 자매결연 협약	경기 용인-전남 함평, 강원 속초, 충북 단양, 전북 전주	자매도시 주민 홍보 및 주민자치 활성화를 위한 교류 확대, 지역 특산물 판촉 교류, 대표 지역 축제 홍보 등을 위한 상호 협력
경기남부광역철도 공동 추진	경기도, 수원, 용인, 성남, 화성	철도사업 성공추진을 위한 공동 대응 등 상호 협력
스마트경로당 업무 협약	경기 부천, 경북 봉화, 전남 진도, 전북 부안	자매교류도시 및 섬 지역 총 9개소에 부천형 스마트경로당 ICT화상 플랫폼 설치 지원 및 프로그램 공유를 통한 지역균형 발전 기여
다회용기 재사용 촉진지원사업 활성화 업무협약	안산, 김포, 시흥, 안성, 용인, 화성, (코리아경기도(주), (주)신한은행, (주)우아한형제들 등)	배달플랫폼 연계 다회용기 재사용 촉진지원 사업 활성화 추진 및 기능 도입 등을 위한 상호 협력
경기반도체 혁신네트워크 구축을 통한 반도체기업 육성 업무 협약	경기도, 안산, 용인, 화성, 성남, 평택, 이천, 안성, (민관기관 등 34개 기관)	반도체기업 육성 프로젝트 공동 추진 등을 위한 상호협력
시화호 30주년 기념사업의 성공적 추진을 위한 공동협약	안산, 시흥, 화성, (K-water)	2024년 시화호 30주년을 맞아 시화호 기념 사업의 성공적 추진을 위한 상호 협력
「4호선(과천·안산선) 증차」 추진을 위한 상생협력 협약	안산, 안양, 시흥, 광명, 군포, 의왕, 과천	4호선(과천·안산선) 증차 추진을 위한 공동대응 및 상호협력
경기도 산학연협력 PoC센터 업무협약	경기도, 안산, (고대안산병원, 경기테크노파크, 한양대 에리카 등 8개 대학)	한양대 ERICA "경기도 산학연협력 PoC센터 운영"의 성공적 추진을 위한 업무 협약
신안산선 원시~국제테마파크 지방비 분담 협약	경기도, 안산, 화성, (한국수자원공사)	국제테마파크사업과 신안산선 복선전철 민간투자사업의 원활한 추진, 분담금 부담주체 결정
반월시화국가산업단지 근로자 공동통근버스 운영을 위한 업무협약	안산, 시흥, (한국산업단지공단)	반월·시화 국가산단 근로자들의 출퇴근 교통편의 및 중소기업의 인력난 해소지원을 위한 공동통근버스 운영사업 추진에 필요한 사항 규정
성매매 집결지 폐쇄 협력을 위한 업무협약	경기도 파주, 동두천	성매매피해자 지원, 반(反) 성매매 문화 조성, 유관기관 협력체계 구축 및 업무 단속 추진, 실무협의체 구성 등 상호협력
파주, 고양, 김포시 경기서북부 광역시티투어 업무 협약	파주, 고양, 김포	관광활성화를 위한 광역시티투어 운영 상호협력

업무명	관련기관	협력내용 및 효과
김포시 자매결연 협약	경기 김포-경기 가평, 서울 동작구	현안사항 소통협력 및 우수사례 벤치마킹, 문화관광시설 공동이용, 스포츠·청소년 교류, 지역 특산물 교역을 위한 협약
광주시-태백시 자매도시 협약	경기 광주, 강원 태백	한강수자원관리에 대한 상호발전 교류, 농특산물 직거래 활성화 및 행정·경제·문화·관광 등 전 분야 상호협력
안양천 지방정원 조성을 위한 기본협약	경기 광명, 안양, 의왕, 군포	안양천 지방정원 조성사업의 효율적 시행을 위하여 4개 시 간 재원조달 등 상호협력
양포동 섬유·가죽·패션 산업특구 특화사업	양주, 포천, 동두천	특구 행정협의회 운영 및 특화사업 운영을 통한 지역 경제 활성화 및 일자리 창출
양평군 우호교류협약	양평-충북 영동, 경남 거창	문화, 관광, 체육, 지역경제, 축제, 행정 및 군민 개인 종합검진 등 상호협력
경기북부 5개 시군 기회발전특구 추진 협력체 결성 및 동반 성장을 위한 상생 협약	가평, 양주, 포천, 동두천, 연천	경기북부 5개 시군 기회발전특구 지정 신청 관련 공동 이해증진을 위한 전략적 연대 추진
「(가칭)양주시 공동형 종합장사시설」 건립 추진을 위한 관련기관 상호 양해각서	양주, 남양주, 의정부, 구리, 동두천	「(가칭)양주시 공동형 종합장사시설」의 성공적인 건립 추진으로 원활한 장사시설 수급 및 장사행정 발전을 위해 상호 협력
깨끗한 경기바다 조성을 위한 경기바다 함께(海) 추진협약	화성, 안산, 평택, 시흥, 김포	참여 공공기관의 연안 정화활동 대상지 지정 및 관리, 수거된 쓰레기 처리 등 원활한 사업 추진을 위한 협력과 지원

자료 : 행정안전부(2024)
음영은 전북 참여 협의체

○ 협력사업 분야별로 구분하면, 광역 인프라 및 공동 시설 건립, 광역 교통망 확충 및 이동권 보장, 전략 산업 육성 및 경제 혁신, 지방소멸 대응 및 지역 재생, 자매결연 및 온-오프라인 교류, 교육 및 행정 혁신, 제도 개선 및 사회 안전의 7개 분야로 나뉨

[표 2-13] 분야별 협력사업 현황

구분	내용	건수
광역 인프라 및 공동 시설 건립	장사시설, 상수도, 수자원, 정원, 폐기물, 지하철 지하화	17
광역 교통망 확충 및 이동권 보장	철도 등 SOC 연장 및 증차, 어르신 교통카드 및 통근버스 등 이동 서비스	15
전략 산업 육성 및 경제 혁신	신산업 및 클러스터 공동 발전, 에너지 기반 조성	18
지방소멸 대응 및 지역 재생	공간재생 공동 대응, 복지 및 의료 공유	14
자매결연 및 온-오프라인 교류	관광, 축제, 기부 등 교류	24
교육 및 행정 혁신	교육 콘텐츠 및 행정데이터 공유	10
제도 개선 및 사회 안전	행정 협력 위한 제도 개선	5

○ 광역 인프라 및 공동 시설 건립을 위한 협력은 17건으로서 지자체 간 경계를 넘어 시설을 공동으로 짓거나 환경 자원을 관리하여 효율성을 제고하기 위한 협력임

- 장사시설: 진천·괴산·음성 공동화장시설, 양주시 공동형 종합장사시설(남양주, 의정부, 구리, 동두천)
- 상수도/수자원: 부산·양산 지방광역상수도 취수탑(2건), 안동·영주·청송 지방상수도 공급, 한강수자원관리 교류(광주·태백)
- 환경/정원: 안양천 지방정원 조성(광명, 안양, 의왕, 군포), 경기바다 함께(海) 정화(화성, 안산 등 5개 시), 시화호 30주년 기념사업, 수도권 폐기물 처리 공동대응
- 생활편의: 반려동물 놀이터 설치(대전시, 중구, 동구), 가락시장 정수탑 명소화, 지하철 2호선 지상구간 지하화(송파, 광진, 성동)

○ 광역 교통망 확충 및 이동권 보장과 관련하여 15건의 협력사업으로서 광역 철도망 구축과 교통 소외 지역의 이동 편의를 위한 협력임

- 철도/SOC: 달빛고속철도 예타면제 특별법(광주·대구), 태백선 ITX-마음 조기운행(강원 6개 도·시군), 서울3호선 연장 및 경기남부광역철도, 경강선 연장(용인·광주), 신안산선 연장 분담금(안산·화성), 4호선 증차 추진(안산 등 7개 시)
- 이동 서비스: 수도권 특별교통수단 광역이동 서비스, 어르신 통합무임 교통카드 시스템(대구·경산·영천), 반월시화산단 공동통근버스, KTX천안아산역 광역복합환승센터

○ 전략 산업 육성 및 경제 혁신 분야는 18건이고, 미래 먹거리 산업 유치와 지역 기업 성장을 위한 산업 생태계 구축을 목적으로 함

- 신산업: 광주 UAM산업 육성, 미래차·AI 상생(광주·경기), 핵심광물 전략산업(강원·태백), 청정메탄올 신산업(강원·태백), 청정수소 발전(광양·여수·순천), 경기 반도체 혁신네트워크(34개 기관), 경기도 산학연 PoC센터
- 특구/클러스터: 정보보호 클러스터 유치(충청권), 양포동 섬유산업특구(양주·포천·동두천), 경기북부 기회발전특구(5개 시군)
- 기업지원/에너지: 발전소 주변 지역기업 우대(충남 4개 시군), 저발전지역 투자유치 기반조성(충북 8개 시군), 에너지산업 융복합단지(전남)

○ 지방소멸 대응 및 지역 재생 분야 14건의 협력사업은 인구 위기 극복을 위한 공간 재생과 정주 여건 개선 및 정책 연대를 지향함

- 공간 재생: 지리산 활력타운(남원·전북), 농촌 빈집재생 프로젝트(전남·해남·이마트), 우두동 도시개발(춘천), 내포역세권 개발(예산), 모빌리티 특화도시(의성)
- 복지/의료: 소아중환자 24시간 진료(강원 5개 시군), 부천형 스마트경로당 공유(부천, 봉화, 진도, 부안), 충남 워케이션 활성화(5개 도·시군)
- 광역 연대: 영호남 시도지사 공동성명, 특별자치시도 상생협력(강원·제주·세종·전북), 부여·서천 소멸위기 극복

○ 자매결연 및 온-오프라인 교류가 24건으로 가장 많고, 지역 간 우호 증진과 농특산물 판로 확대 및 관광객 교차 유입을 협력 목적으로 함

- 국내 자매결연: 광주 남구-나주, 광주 동구-울산 중구, 평창-서울 강서구, 고령-화순, 의성-강동·수성, 울릉-제주·포항, 강남-의정부·나주, 양천-서천, 중랑-고흥, 용인-함평·속초·단양, 김포-가평·동작 등
- 관광/축제: 청주·남부3군 관광지 감면, 산청-진주 상생상품권, 홍어 유네스코 등재(나주·신안), 경기서북부 시티투어(파주·고양·김포), 보령·강릉·해운대 해수욕장 협력, 대한파크골프협회 이전
- 상생/기부: 산청-영암 고향사랑기부, 수산물 소비촉진(광양·여수·순천), 농수산물 직거래(대전·부여, 강동·하남·이천, 서대문·영광, 장흥·광진)

○ 교육 및 행정 혁신을 위한 10건의 협력사업은 우수한 교육·행정 자산을 타 지자체와 공유를 지향함

- 교육 콘텐츠: 강남구 인터넷수능방송 공유(전국 18개 지자체), 서초구 교육 인프라 공유(여주·옹진), 지자체-대학 협력 지역혁신(전북·남원)
- 데이터/디지털: 데이터기반행정 활성화 및 생활인구 데이터 공유(성동, 동대문, 도봉, 송파, 서초)
- 인센티브: 청년 구정참여 인센티브 동백전 지급(부산·수영구), 청소년 자율공간 확충(광주광역시·북구)

○ 제도 개선 및 사회 안전을 위한 5건의 협력사업은 규제 개선이나 특수한 사회적 문제 해결을 위한 협력임

- 행정/안전: 춘천지법·검찰청 청사 이전(강원·춘천), 성매매 집결지 폐쇄 협력(파주·동두천), 수도권 규제 개선 공동대응(인천·서울·경기), 다회용기 재사용 촉진(안산·김포 등 6개 시)

[표 2-14] 기관별 협력사업 현황

계	광역-광역 간	광역-기초 간		기초-기초 간		지방-중앙 등
		지자체	공기업·민간 기업 참여	지자체	공기업·민간 기업 참여	
103	9	19	10	58	3	4

○ 지방공사, 한국철도공사, 한국수자원공사 등 공기업과 대학, 은행, 병원을 포함한 민간기관과 중앙정부, 지방법원·검찰청, 대도시권광역교통위원회 등 중앙기관이 주체로 참여함

○ 기초지자체 간 협력사업 중에서 32개 사업은 타 광역지자체에 속하는 기초지자체 간 협력사업이고, 대부분 자매결연 및 우호교류 협약이지만 '조선 5대 수영성 지자체 간 협약'이나 인터넷수능방송 공동이용, 문화관광농특산물 교류 등도 있음

▌ 협력사업 긍정적 사례 : 달리고 투어버스

○ 경북 고령군, 대구 달서구 및 달성군이 참여하여 지역관광 활성화를 목적으로 관광협력사업을 추진함

○ 4개 코스로 구성된 관광지 순환버스를 운영하는 사업으로서 지자체(버스운영비 일부 지자체 부담)와 민간이 협력하여 운영비용을 마련하였고, 3개 지자체가 협약을 체결하여 대구관광협회 등에 위탁하여 운영함

○ 이용 관광객이 증가하여 수천 명을 운송하였고, 만족도 설문에서 90% 이상이 만족하였으며 지자체별 단독 운영과 비교하여 약 40%의 비용 절감 효과를 가져옴

▌ 협력사업 참고 사례: 대전대도시권(G9) MOU 기반 협력

○ 대전광역시와 인근 8개 기초지자체가 광역 경제권 형성을 위해 자매결연 및 업무협약(MOU) 형식으로 다양한 공동 협력사업을 추진함

○ 법적 구속력이 없는 MOU 수준의 선언적 협약에 의존하여 이행 강제력이 부족했음. 광역-기초 간의 자원과 영향력의 불균형이 심해 대등한 협력 리더십이 발휘되기 어려웠고, 중앙정부의 예산 지원이 끊기면 사업 추진 동력이 급격히 약화됨

○ 단순한 협약 위주의 협력은 지속성을 담보하기 어려우므로, 이를 뒷받침할 제도적 기반과 독자적인 예산 확보방안이 반드시 병행되어야 실질적인 성과를 거둘 수 있음을 보여 줌

2) 사무위탁

○ 사무위탁은 새로운 권리 주체 즉 법인을 만들지 않고 기존 시설을 활용하므로 비용이 절감되고 융통성이 크며, 특정 자치단체만이 가진 전문 역량을 활용할 수 있다는 장점이 있음

○ 위탁 및 수탁 자치단체는 사무 내용, 경비 부담, 기간 등을 명시한 규약을 체결하고 양측 지방의회 의결을 거쳐 관련 내용을 고시하게 됨

○ 사무가 위탁되면 권한과 책임이 수탁자에게 이전되어 위탁 자치단체의 통제력이 약화될 수 있음

○ 양산시 웅상지역 하수를 울산 하수처리장에서 처리하는 사례, 세종시가 충청남도 지방공무원 교육훈련을 위탁하는 사례, 의왕시의 가연성 쓰레기를 군포시 소각장에서 처리하는 사례 등이 있음

[표 2-15] 사무위탁 현황

업무명	위탁기관	수탁기관	연도	위탁내용 및 효과
하수처리	양산	울산	'87	양산 웅상지역에서 발생하는 하수를 울산 회야하수처리시설에서 처리
노후하수관로 정비	양산	울산	'87	양산 웅상지역의 노후 하수관로 정비
하수처리	남양주	구리	'89	포천 지역에서 시작되는 왕숙천 유역의 하수를 구리 하수처리장에서 처리
하수도사용료 부과징수사무위탁	울산	양산	'92	울산시가 관할구역인 웅상 지역 하수도 사용료 부과·징수 사무를 양산시에 위탁
하수처리	과천	서울	'95	과천 주암지구에서 발생하는 하수를 탄천하수처리시설에 위·수탁 처리 및 비용부담, 관련 시설물 유지관리 협의
안양하수종말처리장 위탁운영	군포, 의왕	안양	'98	안양하수종말처리장에서 인근 군포와 의왕에서 나오는 오폐수를 통합처리
충청소방학교 소방공무원 교육 훈련	대전, 세종, 충북	충남	'99	대전, 세종, 충북, 충남소방공무원 교육전담 및 운영비 공동부담
하수처리	음성	이천	'99	감곡면 일부(왕장리)의 하수를 인접한 이천장호원 하수처리장으로 이송 처리하고 처리비용 부담, 인력감축 및 예산절감(시설비, 운영비 등)
쓰레기소각장 사용	의왕	과천	'00	의왕 가연성 쓰레기를 과천소각장에 반입처리하여 소각장 효율성 제고
쓰레기위생처리시설 광역화	김포	파주	'00	파주와 김포의 쓰레기를 파주 위생처리시설에 통합 소각 및 매립
광명시 자원회수시설 공동이용에 관한 협약	서울 구로구	광명	'00	서울특별시 구로구에서 발생하는 생활폐기물을 광명 자원회수시설에서 처리
하수처리	가평	남양주	'01	가평에서 발생하는 하수를 남양주 화도 하수종말처리장으로 유입처리

업무명	위탁기관	수탁기관	연도	위탁내용 및 효과
서남물재생센터 위탁운영	광명	서울	'02	인근 광명에서 발생하는 하수를 서남물재생센터에서 통합처리
점촌·함창 하수처리	상주	문경	'07	함창읍의 하수를 인접한 문경 점촌하수처리장으로 이송처리하고 처리비용을 부담, 인력감축 및 예산절감(시설비, 운영비 등)
진천·음성 광역폐기물 종합처리시설	음성	진천	'10	음성 생활폐기물을 진천에서 운영 중인 광역폐기물 처리시설에 통합처리하고, 반입량에 따라 시설 운영비 공동부담
장암·상계지구 하수처리 위탁	의정부	서울	'10	의정부 장암동 일대에서 발생하는 하수를 서울 중랑물재생센터에 유입·처리
지방공무원 교육훈련	세종	충남	'12	공무원 교육 훈련 제반업무 위탁으로 비용절감
유산폐기물처리시설 광역운영 협약	김해	양산	'13	김해 불연성 폐기물 처리 위탁 및 사용료 납부로 양산 매립장 운영
안양박달하수처리장 위탁운영	광명	안양	'13	인근 광명에서 발생하는 하수를 안양박달하수처리장에서 통합처리
폐기물 처리시설 공동이용협약	김해	부산광역시	'15	생활폐기물 소각시설 노후화 및 용량 부족에 따라 처리하기 어려운 가연성 생활폐기물을 위탁하여 안정적으로 처리
공동화장시설 건립	횡성, 여주	원주	'16	경제적이고 효율적인 화장시설 추진
강원 남부 5개 시군 음식물류 폐기물 처리시설 광역화	동해, 삼척, 영월, 정선	태백	'16	안정적인 음식물 폐기물 처리 및 민원 최소화, 재정절감, 운영 효율화
함창 상수도 정수공급	상주	문경	'16	문경의 정수 여유분을 인근 함창읍으로 공급하고, 사용료 지급
공공하수도사용료 부과·징수	양산	울산	'16	양산 하수처리구역 관할인 울주 이천지역의 하수도 사용료 부과·징수 사무를 울산광역시에 위탁
쓰레기소각장 사용	임실	전주	'17	쓰레기 소각장 운영의 효율성 제고
군포환경관리소 광역이용	의왕	군포	'17	의왕 가연성 생활쓰레기를 군포 소각장에 반입 처리
하수처리	청주	증평	'17	청주 청원구에서 시작되는 보강천 유역의 하수를 증평 하수처리장에서 처리
하수처리	음성	진천	'18	충북혁신도시 수질복원센터 교대 운영, 하수 사용량에 따라 운영비 부담
지방세 부과징수 권한 위임	안양	의왕	'19	양 지역에 걸쳐 있는 인덕원 푸르지오아파트 지방세 부과징수 권한 일원화
지방세 부과징수 권한 위임	상주	문경	'20	양 지역에 걸쳐 있는 문경 코아루아파트에 관련된 지방세 부과징수 권한 일원화
외서·가은 하수처리	상주	문경	'20	상주 외서면 대전리 하수를 문경 가은공공하수처리시설에 이송처리함에 따른 처리비

업무명	위탁기관	수탁기관	연도	위탁내용 및 효과
				용 절감
농어촌마을 하수 통합처리장 운영	예천	문경	'20	문경 산북면 지내리와 예천 개포면 풍정리 농어촌마을 하수처리를 문경 소재 농어촌마을 하수통합처리장에 위탁
하수처리	과천	안양	'21	과천 지식정보타운 발생 하수를 안양권 공공하수처리시설에 위탁 처리 및 비용부담, 관련 시설물 유지관리 협의

자료 : 행정안전부(2024)
음영은 전북 참여 협의체

○ 위탁사무 유형별로 보면, 환경시설과 관련하여 하수 및 폐기물 처리가 전체 위탁 사무의 75.7%로 압도적인 비중을 차지하며, 이는 시설설치에 지역주민과 갈등이 빈번한 '기피 시설'의 설치와 이용을 인근 지자체와 협력하는 상생 모델로 전환한 결과로 볼 수 있음

○ 시설의 특성상 대부분의 위탁은 지리적으로 맞닿아 있는 지자체 간에 발생함

○ 단순히 공공시설의 설치와 이용의 공유를 넘어 아파트 단지 단위의 세금 징수권 위임 등 주민 생활 밀착형 행정 서비스로 발전하고 있음

[표 2-16] 위탁사무 유형별 사무위탁 현황

유형	세부 유형	관련 사례 (위탁 → 수탁 기관)	주요 내용 및 기대 효과
1. 환경 기초시설 공동 이용 (25건)	하수 처리	양산→울산('87), 남양주→구리('89), 과천→서울('95), 음성→이천('99), 가평→남양주('01), 상주→문경('07), 의정부→서울('10), 광명→안양('13), 상주→문경('20), 예천→문경('20), 과천→안양('21), 청주→증평('17), 음성→진천('18)	인접 지자체의 하수처리장을 공동 활용하여 시설비 및 운영비를 절감하고 인력을 효율화함
	시설 운영/정비	양산→울산(노후관로 정비), 군포·의왕→안양(하수종말처리장), 광명→서울(서남물재생센터)	하수 관로 정비 및 처리 시설의 전문적인 위탁 운영을 통해 관리 효율성을 제고함
	폐기물 처리	의왕→과천(소각장), 김포→파주(위생처리), 구로→광명(자원회수), 음성→진천(광역폐기물), 김해→양산(유산폐기물), 김해→부산(소각시설), 임실→전주(소각장), 의왕→군포(환경관리소), 강원 남부 5개 시군→태백(음식물)	소각 및 매립 시설의 광역화를 통해 환경 오염을 최소화하고 처리 시설의 운영 효율을 극대화함
2. 세무 및 행정 권한 일원화 (3건)	지방세/사용료 부과	안양→의왕(인덕원 푸르지오), 상주→문경(문경 코아루), 울산↔양산(하수도 사용료)	행정 구역이 중첩되는 아파트 단지나 하수 처리 구역의 징수 권한을 일원화하여 주민 혼란을 방지함
3. 교육 및 훈련 전문화 (2건)	전문인력 양성	대전·세종·충북→충남(소방학교), 세종→충남(지방공무원 교육)	특수 직무 교육을 전문 기관에 위탁하여 교육의 질을 높이고 제반 비용을 절감함
4. 기반 서비스 및 용수 공급 (3건)	상수도/개발 연계	상주→문경(상수도 정수공급), 과천→서울(주암지구 하수), 과천→안양(지식정보타운 하수)	인접 지역의 여유 정수를 공급받거나 신규 개발 지구의 하수를 인근 시설로 유입 처리함

▌ 사무위탁 긍정적 사례 : 양산시-울산시 하수처리 (웅상지역)

○ 경남 양산시 웅상지역에서 발생하는 하수를 지리적으로 인접한 울산광역시의 회야 하수처리시설에서 수탁하여 통합 처리하는 사례임

○ 양산시가 별도의 하수처리장을 중복 투자하여 건설할 필요 없이 울산의 기존 전문 시설을 활용함으로써 막대한 예산을 절감하고 행정 효율성을 높일 수 있었음

○ 사무위탁은 새로운 조직 신설 없이 기존 인프라와 전문 역량을 공유할 수 있어 매우 효율적인 수단이며, 특히 환경 기초시설 분야에서 규모의 경제를 실현하는 데 매우 적합함

▌사무위탁 긍정적 사례 : 강원 남부권 광역음식물처리

○ 강원 남부권 광역음식물처리 시설은 태백, 동해, 삼척, 영월, 정선 강원 남부 5개 시·군이 공동 출자하여 음식물쓰레기 공동처리와 음식물폐기물 바이오가스화를 위한 광역시설로서, 태백시가 부지를 제공하고 시설 운영 위탁처리 협약을 체결하여 추진함

○ 노후시설을 대체함으로써 처리능력을 2배 향상시키고 바이오가스도 생산하는 환경개선과 기존 단일 시설 대비 처리용량(80톤/일) 증대 및 음식물폐기물 처리 비용 연 20억 원을 절감하는 효과와 함께 다자 간 협력으로 난제를 해결하는 공동체 효과도 기대하고 있음

○ 사업 설계 초기에 예산 분담문제로 인한 갈등으로 사업지연이 발생했으나 자재값 상승분에 대한 국고 조정과 관계기관 협의로 해결해 나감

3) 행정협의회

○ 전국적으로 총 117개의 행정협의회가 운영되고 있고, 광역자치단체와 기초자치단체, 같은 시·도 내뿐만 아니라 다른 시·도와도 구성하여 운영되고 있음

○ 다른 시·도 간의 기초지자체 간 협의체가 53개(45.3%)로 가장 높은 비중을 차지하며, 같은 시·도 내 기초 간(43개), 광역+기초 혼합형(11개), 광역 간(10개) 순으로 나타남. 이는 행정구역과 관계없이 경계를 넘어서는 기능적 필요에 의한 협력이 기초지자체 단위에서 매우 활발하게 전개되고 있음을 보여줌

○ 광역지자체 간 협의체(10개)는 주로 상생발전을 위한 정책협력과 관광진흥을 목적으로 하고, 전북은 지방의 광역단위 정책협력을 위한 호남권 및 중부권 정책협의회에 참여하고 있음

○ 광역지자체와 기초지자체가 결합된 형태(11개)는 건강도시, 아동친화도시, 마을만들기, 기본소득 등 특정 정책 대상을 중심으로 한 전국 단위 네트워크 형성이 주를 이루고, 대전충청권, 빛고을생활권, 위례신도시 등 특정 권역에서 나타남

○ 같은 시·도 내 기초지방자치단체 간 협의체는 공간적으로 동일한 권역이라는 인식하에 상생발전 및 현안에 대한 공동 대응, 지역의 특화산업 육성, 도심 및 생태 관광의 진흥, 미세먼지 저감 등 환경 개선을 위한 협력을 위하여 구성됨

○ 시·도를 달리하는 경우에는 인구감소, 원전 및 화력발전소와 군 소음 피해 등 전국적인 공통 현안에 대한 대응, 강 및 하천 등의 자연적 환경의 상생·협력, 여러 시·도를 관통하는 도로 등 교통 인프라 구축, 역사적 문화나 세계유산 등의 자원을 연계한 관광 개발, 특정한 농특산물의 경쟁력 확보를 위한 협의체가 구성됨

○ 전북 내 기초지자체 간 협의체로 서남권 관광행정협의회, 동부권 시장군수협의회 등을 운영하며 권역별 상생 발전을 도모하고 있음. 또한 군산-서천 협의회나 섬진강 환경행정협의회처럼 타 시·도와 맞닿은 접경 지역 시·군들이 환경 개선 및 지역동질성 회복을 위해 구성된 협의체도 다수 확인됨

[표 2-17] 광역 및 기초 자치단체 참여 형태별 행정협의회 현황

구분	계	광역자치단체 포함		기초자치단체 간	
		광역+광역	광역+기초	같은 시도 내	다른 시도 간
누계	117	10	11	43	53

자료 : 행정안전부(2024)

▌광역지방자치단체 간 구성(10개)

○ 광역지방자치단체 간 행정협의회는 총 10개로, 1989년 구성된 광주·전남 상생발전위원회부터 2020년 구성된 영남권미래발전협의회까지 운영되고 있음

○ 전체 10개 협의회 가운데 관광진흥을 대표기능으로 하는 협의회가 6개로 가장 많으며, 상생발전을 목적으로 하는 협의회는 4개임

[표 2-18] 광역지방자치단체 간 행정협의회 현황

협의회명	구성일자	참여 지자체명	대표기능
광주·전남 상생발전위원회	1989. 3.27.	광주, 전남	상생발전
남해안시도광역관광협의회	1994. 8.25.	부산, 경남, 전남, 제주	관광진흥
충청권행정협의회	1995. 3. 3.	대전, 세종, 충북, 충남	상생발전
수도권관광진흥협의회	1999. 1.27.	충북, 서울, 경기, 인천, 강원	관광진흥
동남권관광협의회	2001. 7.12.	부산, 울산, 경남	관광진흥
동해안권관광진흥협의회	2004. 1.30.	부산, 울산, 강원, 경북	관광진흥
충청권관광진흥협의회	2004. 3.30.	세종, 대전, 충남, 충북	관광진흥
호남권정책협의회	2004.12.15.	광주, 전남, 전북	관광진흥
중부권정책협의회	2016. 6.21.	경북, 대전, 세종, 충남, 충북, 강원, 전북	상생발전
영남권미래발전협의회	2020. 8. 5.	경북, 대구, 울산, 부산, 경남	상생발전

자료 : 행정안전부(2024)
음영은 전북 참여 협의체

▌광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간 구성(11개)

○ 광역지방자치단체와 기초지방자치단체가 함께 참여하는 행정협의회는 건강, 마을만들기, 아동친화, 기본소득 등 특정 정책의 교류·확산을 목적으로 하는 협의체와 상생발전, 철도 건설, 주민불편 해소 등 지역 공동현안 해결을 목적으로 하는 협의체로 구분됨. 참여 범위도 전국 지방자치단체가 참여하는 정책형 협의체부터 인접 지역 중심의 생활권 협의체까지 다양하게 나타남

○ 전북특별자치도 내 기초지방자치단체는 대한민국건강도시협의회, 마을만들기지방정부협의회, 유니세프 아동친화도시추진 지방정부협의회 등에 참여하고 있음

[표 2-19] 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간 행정협의회 현황

협의회명	구성일자	참여 지자체 현황	대표기능
대한민국건강도시 협의회	2006. 9.14.	· 광역 5(서울, 부산, 대전, 울산, 제주) · 기초 97(종로, 무주, 장수, 진안, 군산, 남원 등)	건강관련 정책교류
G14 대전충청광역권 공동발전협의회	2007. 5. 3.	· 광역 1(대전) · 기초 13(대전 동구·중구·서구·유성·대덕, 청주, 보은, 옥천, 영동, 공주, 논산, 계룡, 금산)	상생발전
마을만들기지방정부 협의회	2015. 9.10.	· 광역 7(서울, 강원, 경기, 인천, 광주, 대전, 제주) · 기초 61(강남, 고창, 무주, 완주, 전주, 정읍, 진안 등)	마을만들기 활성화
유니세프 아동친화도시추진 지방정부협의회	2015. 9.14.	· 광역 5(서울, 부산, 인천, 광주, 세종) · 기초 95(보령, 아산, 김제, 익산, 군산, 전주, 완주, 남원 등)	아동 지원사업
빛고을생활권행정 협의회	2015.10. 1.	· 광역 1(광주) · 기초 10(광주 동구·서구·남구·북구·광산구, 나주, 담양, 장성, 함평, 화순)	상생발전
해오름동맹 상생협의회	2016. 6.30.	· 광역 1(울산), 기초 2(경주, 포항)	상생발전
사회성과보상사업 지방정부협의회	2016.11. 1.	· 광역 3(서울, 충남, 제주) · 기초 18(강동구, 강북구, 도봉구, 성동구, 성북구, 은평구, 강서구, 광명, 남양주, 보은, 부여, 성남, 양평 등)	사회성과 보상사업
충청산업문화철도(보령선) 행정협의회	2017. 7.27.	· 광역 1(세종) · 기초 4(보령, 공주, 부여, 청양)	보령선 추진
위례신도시 상생협력 행정협의회	2019.12.23.	· 광역 2(서울, 경기) · 기초 3(송파구, 성남, 하남)	주민불편 해소
남북평화협력 지방정부협의회	2020. 5.11.	· 광역 1(경기) · 기초 17(안양, 평택, 시흥, 파주, 의정부, 포천 등)	평화협력
기본소득 지방정부협의회	2021. 4.28.	· 광역 1(경기) · 기초 22(부여, 은평구, 금천구, 연천, 정선, 고성 등)	기본소득 제도화

자료 : 행정안전부(2024)

▌같은 시·도 내 기초지방자치단체 간 구성(43개)

○ 같은 시·도 내 기초지방자치단체 간 행정협의회는 인접한 시·군·구가 공동의 생활권과 지역 현안에 대응하기 위해 구성되었으며, 서울·경기·강원·충남·전북·전남·경북·경남 등 전국에서 다양하게 운영되고 있음

○ 특히 강원과 전남은 지리적 여건과 지역 특성을 반영한 권역별 협의체가 비교적 활발하게 구성되어 있음

[표 2-20] 같은 시·도 내 기초지방자치단체 간 행정협의회 현황

시·도	협의회명	구성일	참여 지자체	대표기능
서울 (3개)	동북4구 행정협의회	2016. 4.19.	성북구, 강북구, 도봉구, 노원구	상생발전
	동북권 패션·봉제산업 발전협의회	2017. 5.22.	성북구, 중구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 강북구, 도봉구	봉제산업 발전
	서울도심관광협의회	2019.10.22.	종로구, 중구, 용산구, 성북구, 서대문구, 마포구	관광진흥
경기 (5개)	경기중부권 행정협의회	1981. 8.28.	안양, 안산, 광명, 시흥, 군포, 과천, 의왕	상생발전
	경기도시장군수협의회	1996. 6.28.	경기도 내 31개 기초자치단체	상생발전
	경원축지역행복생활권 협의회	2014. 1.28.	동두천, 의정부, 포천, 양주, 연천	상생발전
	경기서부권 문화관광협의회	2019. 5.30.	안산, 부천, 화성, 평택, 시흥, 김포, 광명	관광진흥
	양포동섬유가죽패션산업특구 행정협의회	2020.10.12.	양주, 포천, 동두천	산업특구 활성화
강원 (7개)	치악산 행정협의회	2001.12.27.	횡성, 원주	상생발전
	호수문화관광권 광역관광협의회	2007.11.27.	춘천, 화천, 홍천, 양구, 인제	관광진흥
	백두대간 광역행정협의회	2008. 6.16.	태백, 영월, 정선, 평창	상생발전
	폐광지역 시장군수협의회	2010.12.20.	태백, 삼척, 영월, 정선	상생발전
	동계올림픽생활권 행정협의회	2016. 6. 1.	영월, 평창, 정선	상생발전
	동해안권 상생발전협의회	2016. 9. 7.	강릉, 동해, 속초, 삼척, 고성, 양양	상생발전
	강원도 접경지역협의회	2019.11.20.	철원, 화천, 양구, 인제, 고성	상생발전
충북 (1개)	남부권관광협의회	2004. 1.24.	영동, 보은, 옥천	상생발전
충남 (4개)	공주부여청양 생활권협의회	2014. 2.26.	공주, 부여, 청양	상생발전
	천안아산생활권 행정협의회	2014. 9.23.	천안, 아산	상생발전
	환황해권 행정협의회	2015. 6.16.	서산, 보령, 당진, 태안, 서천, 홍성	상생발전
	충남 서북부 미세먼지대응 행정협의회	2020. 4. 8.	천안, 아산, 서산, 당진	미세먼지 저감
전북 (4개)	전북 서남권 관광행정협의회	2003.10.20.	부안, 정읍, 고창	관광진흥
	무진장 행복생활권협의회	2015. 6.	무주, 진안, 장수	상생발전
	전북 동부권 시장군수협의회	2015. 4.17.	남원, 임실, 순창, 무주, 진안, 장수	상생발전
	임순남행복생활권협의회	2015. 5. 1.	남원, 임실, 순창	상생발전
전남 (8개)	여수-순천-광양시	1986. 5. 1.	여수, 순천, 광양	상생발전

시·도	협의회명	구성일	참여 지자체	대표기능
	행정협의회			
	서남해안권 행정협의회	1996.12.24.	목포, 해남 등 12개 시군	상생발전
	전라남도 시장·군수 협의회	1998.12. 1.	전남 내 22개 기초자치단체	상생발전
	영산강유역권 행정협의회	1999. 3.11.	목포, 나주 등 8개 시군	환경개선
	전남중부 행복생활권협의회	2014. 3.24	나주, 화순	상생발전
	강진군-장흥군-영암군 상생협력정책협의회	2014. 7.18	강진, 장흥, 영암	상생발전
	득량만권 장보고행정협의회	2018.10.24.	고흥, 보성, 장흥	상생발전
	전남어촌지역 시장군수협의회	2020. 7. 9	목포, 여수, 순천 등 16개 시군	상생발전
경북 (6개)	사과주산지 시장·군수협의회	2005. 6.28.	포항, 경주 등 15개 시군	사과산업 발전
	포항-경주 행정협의회	2015. 2.12.	경주, 포항	상생발전
	경북 동해안 상생협의회	2015.11.24.	경주, 포항, 영덕, 울진, 울릉	상생발전
	경북 중서부권 행정협의회	2016. 6.21.	김천, 구미, 상주, 군위, 의성, 고령, 성주, 칠곡	상생발전
	경북 동북 지방행정협력회	2020. 6. 4.	영주, 영양, 봉화, 울진	상생발전
	경북도청 신도시 상생 행정협의회	2023. 6.16.	예천, 안동	상생발전
경남(4개)	경남시장군수협의회	1996. 9. 1.	경상남도 내 18개 시·군	상생발전
	서부경남관광진흥협의회	2011. 9.20.	거창, 거제, 고성, 남해, 사천, 진주, 통영, 하동, 함양, 합천	관광진흥
	고성-통영-거제 3개 시·군 행정협의회	2018.12.17.	통영, 거제, 고성	상생발전
	의령·함안·창녕 합강권역 관광벨트 행정협의회	2020. 7. 1.	의령, 함안, 창녕	관광진흥
광주(1개)	광주광역시 구청장협의회	2001. 1. 1.	광주광역시 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구	현안대응

자료 : 행정안전부(2024)
음영은 전북 참여 협의체

▌시·도를 달리하는 기초지방자치단체 간 구성(53개)

○ 시·도를 달리하는 기초지방자치단체 간 행정협의회는 지리적으로 인접한 지역뿐만 아니라 공통의 산업·환경·문화·인구 문제를 가진 지방자치단체를 중심으로 구성되어 있음

○ 대표기능은 상생발전이 가장 많으며, 관광진흥, 환경개선, 지역산업 육성, 인구감소·원

전·군 소음 등 공동현안 대응을 위한 협의체도 다양하게 운영되고 있음

[표 2-21] 시·도를 달리하는 기초지방자치단체 간 행정협의회 현황

협의회명	구성일	참여 자치단체	대표기능
서부수도권 행정협의회	1993. 9.25.	부천, 광명, 김포, 인천 서구·계양구·강화, 강서구, 양천구	상생발전
전국 마늘주산단지 시·군 광역협의회	1996. 5.10.	서산, 태안, 고흥, 해남, 무안, 함평, 신안, 영천, 의성, 창녕, 남해	마늘 가격 안정 및 경쟁력 제고
지속가능관광지방정부협의회	2022. 3.21.	서울 성동구, 중랑구, 은평구, 광주 동구, 서구, 남구, 광산구, 안성, 파주, 광명, 시흥, 수원, 양구, 부여, 신안, 영암, 장성, 곡성, 담양 등	관광진흥
전국 대도시 중심구 협의회	1996. 6. 7.	서울 중구, 부산 중구, 대구 중구, 인천 중구, 광주 동구, 대전 중구, 울산 중구	현안대응
시멘트 생산지역 행정협의회	2023. 1.31.	강릉, 동해, 삼척, 영월, 제천, 단양	상생발전
서천군·군산시 행정협의회	1997. 8. 1.	서천, 군산	상생발전
더불어함께하는 도시협의회	1997. 9.30.	청주, 공주, 강릉, 수원, 전주, 제주	상생발전
인구감소지역 시장군수구청장협의회	2023. 9.25.	행안부 지정 인구감소지역 (89개 기초지자체)	현안대응
섬진강환경행정협의회	1997.12.26.	곡성, 광양, 구례, 남원, 남해, 순창, 임실, 장수, 진안, 하동	환경개선
전국대도시시장협의회	2003. 4.13.	용인, 수원, 고양, 안산, 성남, 부천, 전주, 창원 등 18개 시	상생발전
금강권관광협의회	2003. 5. 1.	공주, 군산, 논산, 부여, 서천, 익산	관광진흥
구곡순담 장수벨트행정협의회	2003. 6. 3.	순창, 곡성, 구례, 담양	장수홍보
원전소재 지방자치단체행정협의회	2004. 3. 4.	경주, 기장, 울주, 울진, 영광	원전관련 현안대응
가야문화권 지역발전 시장군수협의회	2005. 2. 4.	대구 달성, 고성, 김해, 남원, 장수, 진안, 완주 등 22개 시군	지역동질성 문화교류
젠트리피케이션 방지 지방정부협의회	2005. 6.28.	서울 중구, 성동구, 익산 등 전국 다수 지자체	젠트리피케이션 방지
전국혁신도시(지구)협의회	2006.12.15.	완주, 진천, 전주, 서귀포 등	상생발전
접경지역시장군수협의회	2008. 4.28.	강화, 옹진, 김포, 파주, 연천, 철원, 화천 등	현안대응
한국세계유산도시협의회	2010.11.29.	경주, 합천, 고창, 공주, 부여, 익산, 정읍, 남원 등	세계유산 보호
남해안남중권 발전협의회	2011. 5. 3.	보성, 여수, 순천, 광양, 고흥, 진주, 사천, 남해, 하동	상생발전
한국슬로시티 시장군수협의회	2011. 9. 1.	신안, 완도, 담양, 하동, 예산, 전주, 상주, 청송, 제천, 영월, 태안, 영양, 김해, 서천, 목포, 장흥	상생발전
전국댐소재지	2011.11.10.	대덕구, 춘천, 임실, 횡성, 화천, 충주, 보령, 진	댐 지원

협의회명	구성일	참여 자치단체	대표기능
시장군수구청장협의회		안, 부안, 순천, 광양, 장흥, 안동, 영천, 청도, 군위, 진주, 밀양, 합천	
섬지역 기초단체장협의회 (아름다운 섬 발전협의회)	2012. 3.15.	강화, 옹진, 보령, 당진, 서산, 서천, 태안, 군산, 부안, 고흥, 신안, 여수, 완도, 진도, 강진, 목포, 보성, 해남, 영광, 울릉, 남해, 사천, 거제, 고성, 창원, 통영, 하동, 제주도	상생발전
전국다문화도시협의회	2012.11. 7.	구로구, 영등포구, 성동구, 강서구, 금천구, 종로구, 김포, 시흥, 안산, 포천, 수원, 평택, 고양, 용인, 화성, 성남, 부천, 남양주, 광주, 광산구, 천안, 아산, 익산, 영암, 김해	다문화지원
전국농어촌지역군수협의회	2012.11.12.	군위, 강화, 옹진, 양평, 가평, 연천, 홍천, 횡성, 영월, 평창, 정선, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 보은, 옥천, 영동, 증평, 괴산, 음성, 단양, 금산, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안, 완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안, 담양, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 영암, 무안, 함평, 영광, 장성, 완도, 진도, 신안, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 예천, 봉화, 울진, 울릉, 의령, 함안, 창녕, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천	상생발전
금강수상관광 상생발전협의회	2013. 1.10.	부여, 익산, 논산, 서천	관광진흥
전국 사회연대경제 지방정부협의회	2013. 3.20.	서울 강남구, 강서구, 구로구, 금천구, 노원구, 도봉구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 은평구, 영등포구, 중구, 중랑구, 인천 미추홀구, 부평구, 서구, 광주 광산구, 남구, 서구, 대전 대덕구, 서구, 유성구, 울산 울주, 경기 광명, 김포, 부천, 성남, 수원, 시흥, 안성, 오산, 하남, 화성, 당진, 아산, 담양, 신안, 여수, 해남, 순천, 영암, 완주, 전주, 부안	사회적경제 활성화
소백산 생활권 행정협의회	2014. 4. 3.	영월, 영주, 단양	상생발전
평택~삼척 간 동서고속도로 추진협의회	2015. 1.21.	태백, 동해, 제천, 삼척, 단양, 영월, 정선	고속도로 조기착공
대한민국의병도시협의회	2015. 9. 2.	완주, 영월, 횡성, 안산, 이천, 진주, 경주, 문경, 봉화, 영덕, 영주, 청송, 광주 광산구, 대전 유성구, 울산 북구, 서울 성북구, 광양, 구례, 나주, 담양, 보성, 영암, 고창, 무주, 공주, 금산, 당진, 아산, 청양, 홍성, 단양, 제천, 충주	상생발전
군 소음 피해 보상 및 주민 지원을 위한 지방자치단체 협의회	2015. 9.21.	평택, 광주 광산구, 대구 동구, 수원, 충주, 홍천, 군산, 서산, 포천, 철원, 아산, 예천, 횡성, 보령, 논산, 원주	보상제도 개선 법 개정

협의회명	구성일	참여 자치단체	대표기능
자치분권지방정부협의회	2016. 1.22.	서울 강북구, 금천구, 노원구, 서대문구, 성북구, 은평구, 광명, 구리, 수원, 시흥, 안산, 안양, 양평, 오산, 파주, 화성, 인천 부평구, 미추홀구, 계양구, 광주 광산구, 광주 서구, 대전 유성구, 아산, 공주, 전남 여수, 영암, 부산진구, 포항	자치분권 대학 운영, 박람회 등 홍보
삼도봉생활권협의회	2016. 7.28.	김천, 무주, 영동	상생발전
기후위기대응 에너지전환 지방정부협의회	2016.12.15.	금천구, 노원구, 도봉구, 은평구, 인천 서구, 광명, 구리, 수원, 시흥, 오산, 포천, 화성, 홍천, 당진, 보령, 부여, 아산, 대덕구, 유성구, 광주 서구, 부안, 완주, 순천, 담양, 거창, 경남 고성	기후위기대응
지속가능발전 지방정부협의회	2017. 6.16.	금천구, 성동구, 은평구, 성북구, 서대문구, 구로구, 인천 동구, 부평구, 미추홀구, 광명, 광주, 수원, 시흥, 화성, 당진, 아산, 공주, 부여, 보령, 여수, 순천, 담양, 화순, 신안, 거제, 남해, 김해	지속가능발전
백제문화권 관광벨트협의회	2002. 5.17.	금산, 무주, 부여, 공주, 대전 유성구	관광진흥
한국인권도시협의회	2017.12. 7.	서울 성동구, 성북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 인천 미추홀구, 광주 광산구, 남구, 동구, 북구, 서구, 아산, 수원, 광명, 시흥, 전주, 완주	인권보호 정책교류
행복실현지방정부협의회	2018.10.17.	은평구, 강남구, 성동구, 광주 동구, 남구, 광산구, 대전 유성구, 수원, 안양, 광주, 춘천, 평창, 홍천, 부여, 청양, 금산, 전주, 고창, 나주, 영암, 곡성, 장흥, 의성	행복정책 개발 및 공유
전국책읽는도시협의회	2018.11.28.	구로구, 금천구, 노원구, 은평구, 중랑구, 안산, 포천, 원주, 청주, 제천, 증평, 천안, 공주, 당진, 아산, 금산, 전주, 군산, 익산, 완주, 고창, 순천, 부산 동래구, 북구, 포항, 울진, 창원, 김해	독서문화 진흥
낙동강협의회	2023.12. 7.	양산, 김해, 부산 북구, 사상구, 강서구, 사하구	상생발전
남북9축 고속도로(영천~양구) 추진협의회	2023. 7.31.	양구, 인제, 홍천, 평창, 정선, 영월, 봉화, 영양, 청송, 영천	상생발전
북부내륙권 행정협의회	2023. 9.14.	춘천, 홍천, 철원, 화천, 양구, 인제, 가평	상생발전
전국원전인근지역 동맹 행정협의회	2023. 8. 2.	부산 동구·진구·동래구·남구·북구·해운대구·금정구·연제구·수영구, 대전 유성구, 울산 중구·남구·북구·동구, 삼척, 고창·부안, 무안·함평·장성, 포항·봉화, 양산	원전현안 대응
참좋은지방정부협의회	2018.10.15.	서울 성동구, 중랑구, 성북구, 강북구, 은평구, 금천구, 관악구, 노원구, 강서구, 인천 미추홀구, 옹진, 광주 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구, 대전 유성구, 수원, 용인, 부천, 화성, 남양주, 안양, 평택, 의정부, 시흥, 김포, 광명, 양주, 안성,	상생발전, 우수정책공유

협의회명	구성일	참여 자치단체	대표기능
		포천, 양평, 파주, 춘천, 원주, 정선, 청주, 옥천, 증평, 괴산, 음성, 진천, 금산, 부여, 청양, 태안, 전주, 군산, 정읍, 김제, 완주, 부안, 남원, 익산, 순천, 담양, 구례, 보성, 영암, 함평, 영광, 완도, 장성, 신안, 장흥, 화순	
화력발전소 소재 지방자치단체 행정협의회	2019. 6.24.	옹진, 보령, 동해, 삼척, 고성, 하동, 당진, 태안	화력발전 대응
특례군법제화추진협의회	2019. 9.16.	단양, 옹진, 화천, 양구, 양양, 고성, 인제, 평창, 정선, 영월, 홍천, 진안, 장수, 임실, 순창, 무주, 구례, 곡성, 영양, 울릉, 청송, 군위, 봉화, 의령	상생발전
한중도시발전연맹행정협의회	2019.10.29.	남해, 하동, 구례	상생발전
한국노화연구지역협의회	2020. 6.19.	김해, 순창, 정선, 서귀포	고령화 대응
대한민국특례시시장협의회	2021. 4.23.	창원, 고양, 용인, 수원	현안대응
3도3군 관광협의회	2008. 1. 1.	무주, 영동, 금산	상생발전
전국 남북교류협력 지방정부협의회	2021. 4.26.	서울 노원구, 성동구, 용산구, 은평구, 중랑구, 광주 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구, 울산 동구, 광명, 수원, 안양, 파주, 화성, 고성, 춘천, 부여, 군산, 김제, 전주, 보성, 순천, 완도, 여수, 영광, 장성, 장흥, 해남, 창원 (32개 자치단체)	남북 교류사업
안양천 명소화·고도화 행정협의회	2021. 8.31.	구로구, 영등포구, 양천구, 금천구, 광명, 안양, 포, 의왕	안양천 명소화 고도화 추진
후백제문화권 지방정부협의회	2021.11.26.	문경, 상주, 논산, 완주, 진안, 장수	후백제 역사 인식 개선
공정관광지방정부협의회	2022. 3.21.	성동구, 중랑구, 은평구, 광주 동구, 남구, 파주, 광명, 안성, 양구, 부여, 신안	관광진흥

자료 : 행정안전부(2024)
음영은 전북 참여 협의체

▌행정협의회 긍정적 사례 : 낙동강협의회

○ 부산 북구, 사상구, 강서구, 사하구와 경남 양산시, 김해시가 참여해 수변지역 공동 관광·환경 개발전략을 수립하고, '커넥티드 낙동강' 비전으로 국가정원 지정, 자전거 그린루프 설치 등 24개 핵심사업을 2035년까지 단계별 추진하기로 함

○ 낙동강 수변권역 공동번영을 목적으로 국가정원 지정을 포함한 수변도시 개발, 자전거길 및 리버트램 설치, 공동축제 개발 등 24개 과제를 2025~2035년 간 추진하기 위해 총사업비 약 2.094조 원(국비·지방비 분담)을 투입하는 협의회 구성함

○ 다만, 법적 구속력 부족과 사업별 지자체 이견이라는 한계가 있음

4) 지방자치단체조합

○ 경제자유구역 내의 개발 등 행정업무를 위한 협력을 위해 지방자치단체조합으로 출발했다가 경제자유구역청으로 전환된 사례가 3건 있고, 관광개발, 지역상생, 환경사업, 혁신도시에 관한 업무를 협력하기 위하여 조합형태로 추진됨

[표 2-22] 지방자치단체조합 현황

명칭	구성원	목적	승인일자
부산·진해 경제자유구역청	부산광역시, 경상남도	부산진해 경제자유구역 내 외자유치와 개발사업 및 민원행정의 효율적 처리	'04. 1.20.
광양만권 경제자유구역청	전라남도, 경상남도	광양만권 경제자유구역 내 외자유치와 개발사업 및 민원행정의 효율적 처리	'04. 1.20.
대구·경북 경제자유구역청	대구광역시, 경상북도	대구·경북 경제자유구역 내 외자유치와 개발사업 및 민원행정의 효율적 처리	'08. 6.10.
지리산권 관광개발조합	남원, 장수, 구례, (곡성), 함양, 산청, 하동	지리산권 광역 관광개발사업 효율적 추진	'08. 9. 5.
지역상생 발전기금조합	17개 시·도	「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조 규정에 따른 지역상생발전기금 및 법 제22조의 규정에 따른 지방소멸대응기금의 관리·운용	'10. 5. 3.
천안·아산 상생협력센터 관리조합	천안, 아산	양 시 공동이용 도서관 및 상생협력사업 발굴·운영	'17.11.29.
대전환경사업 지방자치단체조합	동구·중구·서구·유성구·대덕구	생활폐기물 수집·운반사업 효율적 추진, 공공중심의 폐기물관리체계 안정화	'21.10.14.
충남혁신도시조합	충청남도, 홍성, 예산	내포신도시를 단일생활권으로 유지·관리 (주민자치활동 지원, 공공시설 및 기반시설 운영 등)	'22.12. 9.
동작·관악 공동자원순환센터 건립조합	동작구, 관악구	동작·관악 공동자원순환센터 건립 안정적인 사업 추진 기반 확보 등	'23.12.19.

자료 : 행정안전부(2024)
음영은 전북 참여 협의체

▌지방자치단체조합 긍정적 사례 : 충남혁신도시조합

○ 충남혁신도시를 구성하는 홍성군과 예산군이 내포신도시의 통합 발전을 목표로 통합관

리와 공공시설 운영, 축제추진 등 공동사무를 전담하는 조합을 구성함

○ 쓰레기 집하시설 운영, 주민활동 지원, 지역축제·공공시설 관리, 대중교통 협의를 위해 충남도, 홍성군, 예산군이 초기의 지분 출연금과 각출하는 운영비를 재원으로 조합장(충남도 행정부지사), 본부장(서기관), 2개과, 6개팀(23명)으로 구성함

○ 내포 자동집하시설의 통합 관리로 시·군 간 갈등 해소와 함께 관리비용 절감과 상호 권한 조정으로 행정비용이 감소됨

5) 특별지방자치단체

○ 수도권 일극체제를 극복하고 지방소멸 대응과 국가 균형발전을 위해 초광역 행정의 중요성이 제기되면서 광역지자체 간 협력을 통해 경쟁력을 확보하려는 시도에서 2022년에 부산, 울산, 경남이 '부울경특별연합'을 추진하였으나 출범하지 못했고, 2024년 대전, 세종, 충북, 충남이 '충청광역연합'이라는 특별지방자치단체를 설립함

[표 2-23] 특별지방자치단체 현황

명칭	구성원	목적	승인일자
충청광역연합	대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도	협력을 통한 광역 생활·경제권 조성 등 공동의 사무 광역적 처리	'24. 10.

자료 : 행정안전부(2024)

○ 충청광역연합은 2024년 10월에 행정안전부로부터 '충청광역연합 규약안'을 승인받고 2024년 12월에 정식으로 출범하고, 2024년 12월 31에 초광역사무를 개시함

○ 충청광역연합이 수행할 초광역사무는 교통인프라, 산업경제, 사회문화, 국제교류협력의 4개 분야에 대해서 20개 사무와 국토교통부가 위임한 사무인 광역 간 간선급행버스체계(BRT) 구축·운영 사무로 함

○ 충청광역연합의 예산은 규약에 따라 구성 지자체 분담금, 사용료 및 수수료, 사업 수입, 국가의 보조금 또는 지원금, 그 밖의 수입(충청광역연합 규약 제17조)으로 2025

년 예산으로서 4개 지자체가 각 14억 원을 분담하여 56억 원(사업비 30억 원, 의회 3억 원, 운영비 23억 원)을 마련함(하혜영, 2025). 연합의 경비는 구성단체 분담금 중 운영비는 균등하게 부담하고, 사업비 등은 구성 단체 간 협의하여 정함(규약 제17조 제2항)

[표 2-24] 충청광역연합 사무

분야	부문	사무	추진과제
교통·인프라	도로	초광역 도로망 구축	세종-안성 고속도로 등 7개 과제
	철도	초광역 철도망 구축	호남선 고속화(일반철도) 등 5개 과제
		광역철도 사업의 건설·운영	충청권 광역철도 1단계(기존선 개량형) 등 4개 과제
	교통	초광역 대중교통망 구축	-
		광역간선급행버스체계 구축·운영	공주세종 BRT 등 4개 과제
	UAM	도심항공교통 활용 촉진 및 지원	-
산업경제	선도사업 육성	초광역 산업 발전 선도사업 육성	-
	산업연계·육성	초광역 주요 산업 연계 및 육성	-
	첨단바이오	초광역 첨단 바이오산업 육성	충청권 첨단 바이오 혁신 신약 클러스터 조성 등 3개 과제
	미래모빌리티 부품	초광역 미래모빌리티 부품산업 육성	자율주행특장차 도로관리 서비스 실증 및 상용화 등 4개 과제
	첨단코스메틱	초광역 첨단 코스메틱산업 육성	충청권 첨단 코스메틱밸리 조성
	R&D혁신체계 구축	초광역 R&D 혁신체계 구축	공공기술 R&D 성과 사업화 지원 등 3개 과제
	지역기업 지원	초광역 지역기업 육성 및 통상 지원	충청미래경제포럼 등 4개 과제
	지역인재 양성	초광역 지역인재 양성	충청권 미래산업 취업박람회 등 2개 과제
	농식품 육성	초광역 농식품산업 육성	충청권 청년농부 네트워크 구축 등 4개 과제
사회문화	문화	초광역 지역문화 진흥 및 생활문화 지원	충청권 생활문화축제 공동 개최
	관광	초광역 관광체계 구축	충청권 유교문화권 관광진흥사업 등 5개 과제
	환경	초광역 환경 대응체계 구축	충청권 금강수계 물환경 모니터링 사업
	생태	초광역 자연생태계 보전	도시 생태축 복원사업

자료 : 충청광역연합(https://chungcheongmu.go.kr)

다. 전북 협의체 현황

1) 전북 참여 협의체

○ 현재 전북도 및 도내 시·군이 참여하고 있는 협의체는 다음과 같음

[표 2-25] 전북도 참여 협의체 현황

구분	협의체(업무)명	참여 지자체
사무위탁	쓰레기소각장 사용	쓰레기 소각장 운영의 효율성 제고(임실→전주)
행정 협의회	호남권정책협의회	관광진흥을 목적으로 전북, 광주, 전남 참여
	중부권정책협의회	상생발전을 위해 전북, 경북, 대전, 세종, 충남, 충북, 강원 참여
	대한민국건강도시 협의회	군산, 남원, 무주, 진안, 장수와 함께 서울 등 광역지자체 5곳과 서울 종로구 및 수원시 등 기초지자체 97곳 참여
	마을만들기지방정부협의회	고창, 무주, 완주, 전주, 정읍, 진안과 함께 서울 등 광역지자체 7곳과 서울 강남 등 기초지자체 61곳 참여
	유니세프아동친화도시추진 지방정부협의회	김제, 익산, 군산, 전주, 완주, 남원과 함께 서울 등 광역지자체 5곳, 보령, 아산 등 기초지자체 95곳 참여
	전북 서남권 관광행정협의회	부안, 정읍, 고창이 관광진흥 협력
	무진장 행복생활권협의회	무주, 진안, 장수가 상생발전 협력
	전북 동부권 시장군수협의회	남원, 임실, 순창, 무주, 진안, 장수가 상생발전 협력
	임순남행복생활권협의회	남원, 임실, 순창이 상생발전 협력
	서천군·군산시 행정협의회	군산과 충남 서천이 참여하여 상생발전 협력
	더불어함께하는 도시협의회	전주와 함께 청주, 공주, 강릉, 수원, 제주가 상생발전 협력
	인구감소지역 시장군수구청장협의회	고창, 순창, 김제, 임실, 남원, 장수, 무주, 정읍, 부안, 진안을 포함한 전국 89개 행안부 지정 인구감소지역에 대한 현안 대응 협력
	섬진강환경행정협의회	남원, 순창, 임실, 장수, 진안을 포함하여 곡성, 광양, 구례, 남해, 하동이 참여하여 환경개선 협력
	전국대도시시장협의회	전주를 포함하여 용인, 수원 등 대도시 18개 시가 참여하여 협력
	금강권관광협의회	군산, 익산을 포함하여 공주, 논산, 부여, 서천이 참여하여 협력
	구곡순담 장수벨트행정협의회	순창, 곡성, 구례, 담양이 장수홍보 협력
	가야문화권 지역발전 시장군수협의회	남원, 장수, 진안, 완주와 대구 달성, 고성 등 22개 시군 참여
	젠트리피케이션 방지 지방정부협의회	익산과 서울 중구, 수원 등 33개 지자체가 참여하여 젠트리피케이션 방지 협력
	전국혁신도시(지구)협의회	완주, 전주와 충북 진천, 제주 서귀포 등 참여
	한국세계유산도시협의회	고창, 익산, 정읍, 남원과 경주, 합천, 공주, 부여 참여
	한국슬로시티	전주와 신안, 완도, 담양, 하동, 예산, 상주, 청송, 제천, 영월, 태안,

구분	협의체(업무)명	참여 지자체
	시장군수협의회	영양, 김해, 서천, 목포, 장흥 참여하여 상생발전 협력
	전국댐소재지 시장군수구청장협의회	진안, 부안, 임실과 대덕구, 춘천, 순천, 횡성, 화천, 충주, 보령, 광양, 장흥, 안동, 영천, 청도, 군위, 진주, 밀양, 합천 참여 댐 지원
	섬지역 기초단체장협의회 (아름다운 섬 발전협의회)	군산, 부안과 강화, 옹진, 보령 등 28개 시군 참여
	전국다문화도시협의회	익산과 서울 구로, 천안 등 25개 지자체가 다문화 지원 협력
	전국농어촌지역군수협의회	완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안과 고성 등 76개 군 참여
	금강수상관광 상생발전협의회	익산, 부여, 논산, 서천이 관광진흥 협력
	전국 사회연대경제 지방정부협의회	완주, 전주, 부안과 서울 강남구, 김포 등 45개 지자체가 참여하여 사회적경제 활성화 협력
	대한민국의병도시협의회	완주, 고창, 무주와 영월, 횡성 등 33개 지자체 협력
	군 소음 피해 보상 및 주민 지원을 위한 지방자치단체 협의회	군산과 평택, 광주 광산구, 대구 동구, 수원, 충주, 홍천, 서산, 포천, 철원, 아산, 예천, 횡성, 보령, 논산, 원주 참여 협력
	삼도봉생활권협의회	무주, 김천, 영동이 참여하여 상생발전 협력
	기후위기대응 에너지전환 지방정부협의회	완주, 부안과 서울 금천, 보령 등 26개 지자체가 기후위기 대응 협력
	백제문화권 관광벨트협의회	무주, 금산, 부여, 공주, 대전 유성구 협력
	한국인권도시협의회	전주, 완주와 서울 성동, 충남 아산 등 18개 지자체 협력
	행복실현지방정부협의회	전주, 고창과 서울 은평, 춘천 등 23개 지자체 행복정책개발 협력
	전국책읽는도시협의회	전주, 군산, 익산, 완주, 고창과 포천 등 28개 지자체 협력
	전국원전인근지역 동맹 행정협의회	고창, 부안과 부산 동구, 강원 삼척 등 23개 지자체 협력
	참좋은지방정부협의회	전주, 군산, 정읍, 김제, 완주, 부안, 남원, 익산 등 66개 지자체
	특례군법제화추진협의회	진안, 장수, 임실, 순창, 무주와 단양 등 24개 지자체 협력
	한국노화연구지역협의회	순창, 김해, 정선, 서귀포가 참여하여 고령화 대응 협력
	3도3군 관광협의회	무주, 충북 영동, 충남 금산이 상생발전 협력
	전국 남북교류협력 지방정부협의회	군산, 김제, 전주와 서울 노원, 강원 고성 등 32개 지자체 협력
	후백제문화권 지방정부협의회	완주, 진안, 장수, 문경, 상주, 논산이 후백제 역사 인식 개선 협력
지방자치 단체조합	지리산권관광개발조합	남원, 장수, 구례, 함양, 산청, 하동(곡성 2022년 탈퇴)
	지역상생발전기금조합	17개 광역단체

2) 전북 협의체 공동사무의 유형화

가) 생활권 협력형

○ 생활권 협력형은 주민의 일상생활과 밀접한 행정수요를 중심으로 인접 시·군이 협력하는 유형임

○ 대표적으로 무진장행복생활권협의회, 임순남행복생활권협의회, 군산서천행정협의회 등은 행정구역을 넘어 형성되는 생활권 문제에 대응하기 위한 협력 기반으로 볼 수 있음

○ 이 유형은 교통, 의료, 돌봄, 교육, 문화·체육시설 이용, 경계지역 주민편의 등 주민체감도가 높은 사무와 연계될 가능성이 높음

○ 다만 현재까지는 생활권 단위의 공동서비스 제공보다는 협의와 교류 중심으로 운영되는 경우가 많아, 향후 구체적인 공동사무로 전환할 필요가 있음

나) 관광·문화권 연계형

○ 관광·문화권 연계형은 자연자원, 역사문화자원, 관광동선이 인접 시·군에 걸쳐 형성되는 경우 이를 공동으로 개발·홍보·관리하는 유형임

○ 지리산권관광개발조합, 삼도봉생활권협의회, 금강권 관광 관련 협의체 등은 행정구역을 넘어 관광·문화자원을 연계하려는 사례로 볼 수 있음

○ 이 유형은 권역 관광벨트, 공동 관광패스, 공동 홍보마케팅, 축제 연계, 생태·치유·웰니스 관광 등과 연결될 수 있음

○ 관광객의 이동은 행정구역 단위로 이루어지지 않기 때문에 관광·문화권 연계형 공동사무는 전북형 권역 협력사업으로 발전 가능성이 높음

다) 산업·경제 협력형

○ 산업·경제 협력형은 시·군 간 산업기반, 기업지원, 물류, 인력양성, 연구개발 기능을 연계하는 유형임

○ 전북의 경우 농생명, 식품, 발효, 미생물, 그린바이오 등 지역 특화산업이 시·군별로 분포하고 있어 권역 단위 산업연계 가능성이 큼

○ 기존 협의체 가운데 일부는 지역상생발전, 동부권 공동현안, 권역발전 논의를 통해 산업·경제 협력의 기반을 형성하고 있음

○ 다만 실제 공동사무로서 산업 실증, 공동물류, 공동브랜드, 기업지원, 인재양성까지 체계화된 사례는 제한적이므로 향후 신규 공동사무 발굴이 필요한 분야임

라) 환경·기반시설 공동관리형

○ 환경·기반시설 공동관리형은 폐기물, 장사시설, 상하수도, 하천·수계, 산림재난, 기후재난 등 광역적 관리가 필요한 사무를 공동으로 처리하는 유형임

○ 이 유형의 사무는 시설 설치와 운영에 많은 재정이 필요하고, 전문인력과 기술적 관리 역량이 요구되며, 영향권이 복수 시·군에 걸쳐 형성되는 특성이 있음

○ 또한 시설 입지, 비용분담, 수혜 범위 등을 둘러싼 갈등 가능성이 높기 때문에 개별 시·군 단독 추진보다 권역 단위 조정과 공동처리가 필요함

○ 전북의 기존 협의체 중 환경·기반시설을 본격적으로 공동관리하는 사례는 상대적으로 제한적이므로, 향후 공동 장사시설, 광역 폐기물 처리시설, 하천·수계 공동관리, 하수처리시설 공동이용 등을 우선 검토할 필요가 있음

마) 행정·정보화 공동처리형

○ 행정·정보화 공동처리형은 행정정보시스템, 데이터 관리, 공동 민원처리, 공동 구매·계약, 행정업무 표준화 등 행정 내부 기능을 공동으로 처리하는 유형임

○ 자치정보화조합은 개별 지자체가 단독으로 수행하기 어려운 정보화 업무를 공동으로 처리하는 사례로 볼 수 있음

○ 이 유형은 주민에게 직접 보이는 사업은 아니지만, 행정비용 절감, 업무 효율화, 데이터 기반 정책역량 강화 측면에서 중요함

○ 향후 전북 시·군은 생활인구, 관광객 이동, 교통, 복지, 산업 데이터 등을 공동으로 분석·활용하는 행정혁신형 공동사무를 확대할 필요가 있음

바) 광역·초광역 대응형

○ 광역·초광역 대응형은 전북 내부 시·군 간 협력을 넘어 호남권, 중부권, 초광역권 등 보다 넓은 공간 단위의 정책 현안에 공동 대응하는 유형임

○ 호남권정책협의회, 중부권정책협의회, 지역상생발전기금조합 등은 광역 또는 초광역 차원의 상생발전과 공동현안 대응을 위한 협력체계로 볼 수 있음

○ 이 유형은 5극 3특, 초광역협력사업, 중앙정부 공모사업, 지역발전투자협약 등과 연계될 가능성이 높음

○ 전북도는 이러한 광역·초광역 협력 경험을 바탕으로 시·군 단독 대응이 어려운 국가사업을 권역 단위 공동사무로 패키지화할 필요가 있음

[표 2-26] 전북 협의체 유형화

유형	주요 내용	관련 협의체·사례	향후 공동사무 발굴 방향
생활권 협력형	주민 생활서비스와 경계지역 행정수요 대응	무진장행복생활권협의회, 임순남행복생활권행정협의회, 군산서천행정협의회	교통, 의료, 돌봄, 생활SOC 공동이용
관광·문화권 연계형	자연·문화·관광자원의 권역 연계	지리산권관광개발조합, 삼도봉생활권협의회, 금강권 관광협의체	관광벨트, 공동 관광패스, 공동 홍보마케팅
산업·경제 협력형	지역 특화산업, 물류, 기업지원, 인재양성 연계	동부권 공동현안 협의, 지역상생발전 관련 협력	농생명·그린바이오, 공동물류, 공동브랜드
환경·기반시설 공동관리형	광역적 시설과 환경자원의 공동관리	환경기초시설, 하천·수계, 장사시설 관련 협력 가능 분야	폐기물 처리, 장사시설, 상하수도, 하천관리
행정·정보화 공동처리형	행정정보화, 데이터, 공동 행정서비스 처리	자치정보화조합	공동 데이터 플랫폼, 공동 민원, 공동 구매·계약
광역·초광역 대응형	광역현안 및 중앙정부 정책 공동대응	호남권정책협의회, 중부권정책협의회, 지역상생발전기금조합	5극 3특 대응, 중앙공모 공동대응, 국가사업화

3) 전북도 협의체 사례

가) 사례조사 개요

○ 전북 지역균형발전사업 추진을 위한 권역 협의체 및 공동사무 운영사례를 조사하여 운영방식, 성과 및 한계점을 분석하고 정책적 시사점을 도출하고자 현장조사를 실시함

○ 조사 대상은 지리산권관광개발조합(자치단체조합), 전주권 광역소각장(사무위탁), 서남권 추모공원(공동시설 운영)으로 구분하여 운영체계, 성과, 한계점 및 시사점을 조사함

나) 지리산권관광개발조합

▌설립 배경

○ 지리산권을 하나의 광역 관광권으로 육성하기 위해 국토교통부 광역개발사업과 연계하여 참여 지자체가 공동으로 설립함

○ 행정구역을 초월한 관광개발과 국가예산 확보를 목적으로 전국 최초의 지방자치단체조합을 구성함

▌운영형태

○ 설립연도 : 2008년

○ 운영형태 : 지방자치단체조합

▌참여지자체

○ 설립 당시 남원시, 장수군, 곡성군, 구례군, 함양군, 산청군, 하동군 등 7개 시군이 참여하였음

○ 현재는 곡성군이 탈퇴하여 6개 시군이 조합을 운영하고 있음

▌재원구조

○ 초기에는 국가 광역개발사업을 중심으로 국비와 지방비를 매칭하여 사업을 추진하였음

○ 국비사업 종료 이후에는 참여 지자체 분담금을 중심으로 조직을 운영하고 있으며 신규 재원 확보에 어려움을 겪고 있음

▌추진 사업

○ 2009년부터 2017년까지 총 675억 원 규모의 광역관광개발사업을 추진하였으며 관광상품 개발, 관광기반 조성, 관광정보화, 관광인력 양성 등 13개 공동사업을 추진함

○ 전체 사업비의 약 58%를 관광기반 정비사업에 투자하여 지리산둘레길, 관광마을, Eco-Village 등 광역 관광기반을 구축함

○ 지리산권 광역관광개발계획을 수립하고 지리산둘레길 조성사업 등 하드웨어 사업과 관광정보화, 관광아카데미 등 소프트웨어 사업을 병행하여 추진함

○ 사업 종료 이후에도 조직 유지를 위해 지속적으로 신규사업을 발굴하고 중앙부처와 협의를 추진하는 등 광역협력체계를 유지하기 위해 노력하고 있음

[표 2-27] 지리산권관광개발조합 추진 사업(2009~2017)

구분	단위사업	사업기간	사업비(백만원)	주요 내용	유지여부
관광상품개발	연계 관광상품 개발	2009~2017	2,380	관광코스 및 여행상품 개발	
	6품·6미 육성	2009~2017	4,122	대표 농특산물·향토음식 육성	
	지리산권 통합축제	2010~2011	시군분담금	대표축제 공동 홍보	
	중저가 관광숙박시설 육성	2009~2017	3,600	숙박시설 인증제 운영	
관광기반정비	농촌문화관광마을 조성	2009~2013	15,600	관광마을 조성	
	타운투어리즘존 조성	2010~2015	8,500	특화거리 조성	
	관광순환로 조성(지리산둘레길)	2009~2017	5,066	둘레길 및 편의시설 조성	유지관리 지속

구분	단위사업	사업기간	사업비(백만원)	주요 내용	유지여부
	Eco-Village 조성	2011~2016	9,800	거점마을 조성	
교통·정보체계	관광교통체계 개선	2015~2017	시군분담금	순환관광교통 구축	
	관광정보화사업	2009~2012	1,310	관광정보시스템 구축	유지관리 지속
지역역량강화	지리산권 방문의 해	2012~2014	3,640	공동 홍보 및 관광마케팅	
	관광혁신체계 구축	2009~2017	시군분담금	관광모니터 운영	
	관광아카데미 운영	2009~2017	13,500	관광 전문인력 양성	
합계	13개 사업	2009~2017	67,518	광역관광개발 종합 추진	

출처 : 지리산권관광개발조합 홈페이지

▌현재 운영 현황

○ 2026년도 조합 사업은 관리과(5개) 및 기반사업과(6개) 총 11개 사업으로 구성되어 있으며 2026년 기준 총 1,559백만 원 규모의 예산이 운영되고 있음

- 소관별 예산의 비중은 관리과 687백만 원(44.1%), 기반사업과 872백만 원(55.9%)임

○ 사업은 지리산둘레길 관련 사업(완증 및 기념행사 지원, 유지관리사업, 안내판 정비) 3건의 합계가 359.6백만 원으로 예산의 상당 부분이 둘레길 관리에 치중되어 있음

○ 2026년 신규사업은 숲길 산림문화자산 발굴, 호국보훈의 길 발굴 추진 총 2건으로 2027년 이후 조직 존속을 위한 국가사무 발굴 및 상위기관 연계사업 확보가 목적임

○ 현재 산림청·국가보훈부 등 외부 부처 사업 반영을 전제로 설계하고 있으며 국비를 매칭하여 추진하는 사업은 없는 것으로 나타남

[표 2-28] 지리산권관광개발조합 2026년 주요 추진업무

(단위 : 백만 원)

구분	사업명	주요내용	예산	기대효과
관리과	지리산권 관광정책개발 해외 선진지 견학	6개 시·군 공무원 대상 해외 관광 선진지 견학, 관광 활성화 역량 개발	90	관광 활성화 아이템 발굴, 둘레길 코스 접목 아이디어 도출
	지리산권 숲길 산림문화자산 발굴(신규)	산림청 산림문화자산 지정 신청을 위하여 특별법 제정에서 산림휴양법 개정 방식으로 전환	30	2027년 이후 조합 존속을 위한 국가사무 발굴 사례 확보
	지리산권 호국보훈의 길 발굴 추진(신규)	6개 시군 호국(국난극복)자원 공동발굴, 국가보훈부 '코리아메모리얼로드' 사업 반영 추진	60	국가보훈 연례행사로 정착, 6개 시군 공동사업 홍보
	지리산권 숲길 완증 및 기념행사 지원	둘레길 21구간 완주 인증, 장수트레일레이스 참가비 지원	50	숲길 여행 인증 프로그램 정착화, 6개 시군 상생 발전
	조합회의 운영 및 관리	조합 규정 제·개정, 예산 심의·확정, 결산 승인 등	8	조합 참여 사군 간 소통 활성화 및 절차적 타당성 확보
기반 사업과	지리산권 관광정보화 사업	홈페이지·모바일 앱 유지관리, IDC 서버 임대	60	안정적 서비스 및 최신 관광정보 제공
	지리산권 스마트관광 콘텐츠 유지관리	온-리좀 장터, 벌꿀데이터집, 스마트 둘레길 콘텐츠 유지보수	126	콘텐츠 신뢰성 및 최신 정보 지속 제공
	지리산권 관광아카데미 운영	정책연수 과정·전문인력 워크숍 운영	235	교육생 유입에 따른 관광·경제 활성화, 전문인력 네트워크 구축
	지리산권 관광상품 홍보	테마별·지역별 광역연계 관광코스 홍보, 여행상품 판매촉진	137.5	국내외 관광객 유치, 지리산권 통합 이미지 구축
	지리산둘레길 유지관리사업	노면 정비, 안내판 보수, 이정목 설치(남원·장수·함양·산청·하동)	279.6	이용객 안전·편의 제공, 지역주민 삶의 질 향상
	지리산권 산림문화자산 안내판 정비	6개 시군 산림문화자산 안내판(찾아가는 길, 자산 가치) 정비	30	숲길 여행 경쟁력 확보, 지역문화·자연정보 제공

출처 : 남원시(2026) 내부자료

▌한계점

○ (곡성군 조합 탈퇴) 2008년 7개 시군으로 시작하였으나 2022년 12월 곡성군이 조합을 최종적으로 탈퇴하여 조직의 지속가능성 및 결집력에 부정적인 영향을 끼침

- 탈퇴 시점은 조합 설립 후 약 14년 경과 시점으로, 1차 국비매칭사업(2009~2017, 675억 원) 종료 이후 지자체 분담금 중심 운영으로 전환된 시기와 맞물림

- 조합의 핵심 인프라 사업인 지리산둘레길(21구간, 261.3km)은 남원·구례·하동·산청·함양 5개 시군에만 조성되어 있어 곡성군은 조합의 대표사업으로부터 실질적 수혜를 받지 못하였을 수 있음

- 반면 예산 분담금 납부와 인력 파견(1년 단위 순환) 의무는 참여 시군에 동일하게 부과되는 구조로 이익 없는 예산 지출에 대한 부담이 조합 탈퇴로 이어진 것으로 추정됨

○ (국비 지원 종료 이후 동력 약화) 1차 사업기(2009~2017) 이후 2026년 예산(1,559백만 원)은 전액 시·군비로 편성, 국비를 매칭하여 추진하는 사업이 없음

○ (전문성 부족) 현 인력은 6개 시군에서 1년 단위로 파견되는 구조로 조합 스스로도 책임성 및 업무 연속성 결여를 큰 문제로 파악하고 있음

○ (예산 분담) 사업 편익이 시군별 다르게 나타날 것으로 예상되나 분담금·인력 파견은 참여 시군 전체에 균등하게 요구되는 구조

○ (제도적 한계) 조합이 국가보조사업을 직접 신청할 수 없는 제도적 제약으로 국가정책 변화에 따라 사업 연속성이 좌우되는 구조적 취약성 존재

○ (모니터링 기능 부재) 자체적인 모니터링 기능이 없어 지리산 둘레길 및 관광정보화 사업 외 1차 사업의 연속성 및 지속성을 파악하기 어려움

- 지리산둘레길: 1차 사업기(2009~2017) 5,066백만 원 규모의 사업이 2026년 지리산둘레길 유지관리사업 279.6백만 원(단년도)으로 축소되었으나 유지되어 오고 있음

- 관광정보화: 1차 사업기(2009~2012) 1,310백만 원 규모으 시스템 구축 사업이 2026년 관광정보화 60백만 원 및 스마트관광 콘텐츠 유지관리 126백만 원(단년도)으로 축소되었으나 현재까지 지속되어 오고 있음

- 두 사업의 공통점은 물리적·디지털 인프라 구축이 완료된 이후 소규모 경상비만으로 유지관리가 가능한 성격이라는 점으로 국비 매칭 없이도 지자체 분담금만으로 유지 가능하다는 장점을 가짐

- 반면 6품·6미 육성, 관광혁신체계 구축, 관광아카데미 운영(2009~2017, 13,500백만 원), 지리산권 방문의 해 등 콘텐츠·마케팅·인력양성형 사업은 1차 사업 종료와 함께 실효성이 사라진 것으로 판단됨

- 조합이 안정적으로 지속시켜 온 사업은 하드웨어·시스템 유지관리형 사업이며 관광객 유치·지역경제 활성화에 기여하는 사업은 매년 재기획되는 경향을 보임

다) 전주권 광역소각장

▌일반 현황

○ 위치: 전주시 완산구 정여립로 625

○ 부지면적: 98,786㎡ / 연면적: 23,151㎡(지하1층·지상6층)

○ 시설규모: 310톤/일(155톤/일×2기)

- 2022년 2월 400톤/일(200톤/일×2기)에서 용량 축소 변경

○ 사업비: 1,142억원(국비 390억, 도비 100억, 시군비 652억)

- 시군비 부담금(전주 82.2%, 김제시 9.7%, 완주군 4.8%, 임실군 3.3%)

○ 공사기간: 2003.1.~2007.3.

○ 관리운영: 3년 주기 민간위탁(현 위탁기간 2025.7.~2028.6.)

○ 반입현황: 4개 시·군(전주, 김제, 완주, 임실)

- 전북은 환경부가 2014년 공개한 '폐기물처리시설 최적화 권역' 기준에 따라 4개의 권역으로 묶여 있음
- (전북 1권역) 전주+김제+완주+임실
- (전북 2권역) 무주+진안+장수
- (전북 3권역) 익산+군산+부안
- (전북 4권역) 남원+정읍+고창+순창

▌설립배경

○ 전주시·완주군·김제시·임실군 4개 시·군의 생활폐기물을 공동 처리하여 소각시설 중복 투자를 방지하고 운영 효율성을 높이기 위해 2006년 9월 준공

○ 2026년 9월 기존 시설의 운영기한이 만료됨에 따라 신규 광역화 소각시설 건립을 추진 중이며 참여 시·군 구성은 기존과 동일한 4개 시·군(전주·김제·완주·임실)이 유지됨

○ 신규 시설은 별도 부지가 아닌 기존 부지를 증축하는 방식으로 최종 입지가 결정·고시되었으며(2024.2) 처리용량은 기존 310톤/일에서 550톤/일 규모로 확대됨

▌운영형태

○ 사무위탁(공식 협의체 출범 없이 협약서에 따라 업무를 분담하는 형태)

○ 시설 자체는 3년 주기 민간위탁 방식으로 운영(현 위탁 2025.7.~2028.6.)

▌참여지자체

○ 전주시, 완주군, 김제시, 임실군 (4개 시·군)

○ 신규 광역화 사업 이후에도 참여 시·군 구성은 동일하게 유지될 예정(환경부 지침상 최적화 권역 기준)

▌운영체계

○ 운영주체는 전주시이며, 시설 운영·유지관리·주민지원 업무를 전주시가 전담

○ 실제 시설 운영은 3년 단위 민간위탁 계약을 통해 수행

▌재원구조

○ (건설비) 최초 시설 건설비(1,142억원)는 국비 390억원(34.2%), 도비 100억원(8.8%), 시군비 652억원(57.1%)

○ (시군비 부담금 비율) 전주 82.2%, 김제시 9.7%, 완주군 4.8%, 임실군 3.3%

○ (운영비) 완주군·김제시·임실군은 반입 폐기물 처리량에 따라 처리비를 부담하며 시설 유지관리·주민지원에 대한 업무는 전주시만 담당

○ (주민지원기금) 4개 시·군이 반입한 폐기물량을 비용으로 환산하여 산정한 처리비 중 시설 운영비로 사용하고 남은 금액을 주민지원기금으로 적립하는 구조

- (법적 근거) 주민지원사업은 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제22조 및 같은 법 시행령 제27조에 근거하여 시행되며 지원 대상·범위·금액 등 구체적 사항은 관련 시·군 간 협의를 거쳐 정하도록 규정됨

- 신규 광역화 시설의 주민지원 기금·편익시설 등 구체적 내용은 아직 확정되지 않았으며 향후 구성될 신규 시설 주민지원협의체와의 협의를 통해 결정될 예정

▌시군별 반입량 및 소각량

○ 광역소각장은 2025년 기준 연간 78,986톤(일평균 248톤)의 쓰레기를 소각하고 있음. 반입량은 전주시 〉 완주군 〉 김제시 〉 임실군 순이며, 임실군의 반입비율은 매년 2.0% 미만으로 가장 낮음

[표 2-29] 전주권 광역소각장 처리량

(단위 : 톤)

구 분	소각량 [일평균]	반입량 [일평균]	전주시 [반입비율]	반입 시·군			
				소계	김제시	완주군	임실군
23년도	80,195 (244)	86,798 (276)	67,780 (78.1%)	19,018 (21.9%)	6,630 (7.6%)	10,798 (12.4%)	1,590 (1.8%)
24년도	81,134 (250)	89,344 (259)	69,436 (77.7%)	19,908 (22.3%)	7,015 (8.0%)	11,213 (12.4%)	1,680 (1.9%)
25년도	78,986 (248)	92,146 (291)	70,601 (76.6%)	21,545 (23.4%)	8,103 (8.8%)	11,670 (12.7%)	1,772 (1.9%)

출처 : 전주시(2026) 내부자료

▌광역 소각장 운영 성과

○ 광역 단위 생활폐기물 처리체계 구축으로 개별 시·군의 소각시설 설치 부담 감소, 운영비 절감 및 시설 활용도 향상

○ 소각장 환경영향권 주민으로 구성된 주민협의체와 장기간 소통해 오고 있으며, 주민보상 체계를 주민 스스로 합의하는 구조 운영

○ 매년 주민지원사업 실적을 법정 절차에 따라 공개 공고하여 운영의 투명성 확보 (2026.1.9. 공고)

▌주민지원사업 실적

○ 지원대상지역: 소각자원센터 부지 경계선으로부터 300m 이내(간접영향권)

○ 운영비 45백만 원: 주민지원협의체 운영경비(인건비, 일반수용비 등)로 전액 집행

○ 사업비 855백만 원(854,999,370원): 가구별 주민지원기금 지급, 지원인원 87명, 전주시가 직접 지급

▌한계점

○ (행정업무 집중) 운영주체인 전주시에 시설 유지관리·주민지원 등 행정업무가 집중되는 구조

- 완주·김제·임실 3개 군은 반입량 기준으로 처리비만 부담할 뿐, 시설 인근 주민의 민원 대응·보상 협의 등 행정적·재정적 부담은 전주시가 사실상 단독으로 떠안고 있음
- 폐기물 처리의 편익은 4개 시·군이 공유하나 시설 소재에 따른 갈등처리는 전주시에 집중되는 비대칭 구조를 보이고 있음

○ (주민 갈등 지속) 소각장 설치 당시 입지 선정 과정에서 주민 갈등이 발생하였으며 시설 운영 이후에도 주민지원 대상이 지속 증가하면서 전주시 재정 부담이 확대됨

○ (신규·기존 주민 간 형평성 문제) 기존 주민과 신규 전입 주민 간 주민지원 대상 범위·보상 수준을 둘러싼 갈등이 지속되고 있음. 향후 광역소각장 확대(처리용량 기준) 시 이해관계 주민이 증가할 것으로 예상됨

- 신규 시설의 주민지원 기준이 아직 협의 전 단계임에도 담당부서의 대상자 선정·형평성 관리 부담이 커지고 있는 것으로 추정됨

라) 서남권 추모공원

▌ 설립배경

○ 정읍·고창·부안이 개별적으로 화장시설을 설치하기 어려워 공동 장사시설을 조성함

○ 장사시설 접근성 향상과 운영 효율성 확보를 목적으로 추진되었으며 2015년 11월 운영 개시함

▌ 운영형태

○ 공동시설 운영에 대한 실무협의체 운영

▌ 참여지자체

○ 4개 시군 : 정읍시, 김제시, 고창군, 부안군(김제시는 나중에 참여)

▌ 운영체계

○ 운영주체는 정읍시이며 원장 포함 4명 규모임

○ 참여 시군 공무원이 파견되어 운영되고 있음

▌재원구조

○ 운영비는 참여 지자체 인구 기준으로 분담

- 총 운영비를 전체 인구로 나누어 1인당 부담액을 도출한 후 시군 인구를 곱하여 분담

○ 시설 설치 당시 주민지원기금을 지급하였으며 현재는 주민협의체가 편익시설을 운영하는 방식으로 주민 지원 지속

▌운영 현황

○ (누적 운영) 서남권 추모공원은 2015년 개관 이후 2026년 5월 말 기준 화장장 60,538건, 봉안당 7,541기, 자연장지 8,079기가 이용되는 등 서남권 광역 장사시설로 안정적으로 운영되고 있음

[표 2-30] 누적운영 현황(2015.11.13. ~ 2026.5.31.)

(단위: 천원, 구, 기)

시설	총수입액	구수/기수	주요내용
화장장	3,760,640	60,538구	· 일반시신 34,805, 개장유골 25,668, 사산아 65
봉안당	7,476,250	총 안치규모 14,887기	· 사용 7,541기(안치율 약 51%), 미사용 7,326기
자연장지	6,708,850	총 안치규모 12,867기	· 사용 8,079기(안치율 약 63%), 미사용 4,788기

출처 : 서남권 추모공원(2026) 내부자료

○ (시군별 사용) 화장시설 이용의 93%가 참여 지자체(정읍·김제·고창·부안)에서 이루어지고 있으며, 봉안당과 자연장 역시 대부분 참여 지자체 주민이 이용하는 등 광역 공동시설로 정착한 것으로 나타남

[표 2-31] 시군별 이용 누적운영 현황(2015.11.13. ~ 2026.5.31.)

(단위: 건)

시군	화장장	봉안당	자연장지	이용 특성
정읍시	19,445 (32%)	3,987 (44%)	4,683 (51%)	·모든 시설에서 가장 높은 이용률을 보이며 시설 소재지로서 이용 비중이 가장 높음
김제시	16,051 (27%)	2,315 (26%)	2,095 (23%)	·화장·봉안·자연장 모두 높은 이용률을 보이며 공동시설 활용도가 높음
고창군	11,900 (19%)	168 (2%)	145 (2%)	·화장시설 이용은 높으나 봉안당과 자연장 이용은 상대적으로 낮음
부안군	9,289 (15%)	1,646 (19%)	1,161 (13%)	·화장시설과 봉안당 이용이 꾸준하며 자연장 이용도 지속됨
기타 (도내·관외)	3,854 (7%)	799 (9%)	1,017 (11%)	·참여 시군 외 이용자는 제한적인 수준

출처 : 서남권 추모공원(2026) 내부자료

○ (주민지원) 시설 설치 초기에는 입지 선정 과정에서 주민 반대가 있었으나 주민지원기금 지원을 통해 갈등을 조정하였으며 현재는 주민협의체가 식당·매점 등 편익시설 운영에 참여하는 등 주민과 시설이 상생하는 운영체계를 구축하고 있음

○ (확장) 다만, 제1추모관은 안치율 98%, 제1자연장은 100%에 도달하는 등 일부 시설은 포화상태에 이르고 있어 향후 시설 확충과 운영방안에 대한 공동 논의가 필요한 것으로 나타남

▌주요 성과

○ 과거 대도시에 집중되었던 장사시설에 대한 주민 접근성을 향상시키고 개별 시군의 화장시설 설치 부담을 완화함

○ 운영비를 이용량이 아닌 참여 지자체 인구 기준으로 분담하여 비용 분담에 대한 갈등을 최소화하고 있음

○ 초기 주민지원기금 지급 이후 주민협의체가 식당, 매점 등 편익시설을 직접 운영하도록 하여 주민과의 상생체계를 구축하고 있음

○ 참여 시군이 공동으로 시설을 이용함으로써 시설 가동률 확보 및 운영 효율성을 제고하고 있음

○ 2026년 5월 기준 주간 135건, 약 1,667만 원의 안정적 운영 실적을 보이고 있으며 10년 이상 누적 운영을 통해 화장장 총 60,538구, 봉안당·자연장지 15,620여 기의 이용 실적을 축적하고 있음

▌한계점

○ (정읍시 업무 집중) 시설 운영과 행정업무가 운영주체인 정읍시에 집중되는 구조로 참여 지자체 간 역할 분담에 한계가 존재함

○ (시설 확장) 참여 시군별 장사시설 보유 현황이 달라 시설 이용범위와 향후 시설 확충에 대한 지속적인 협의와 조정이 필요한 것으로 나타남

○ (주민참여) 주민협의체는 편익시설 운영을 통해 주민지원 기능을 수행하고 있으나 주민소득 창출 효과 등 구체적인 성과는 발생하지 않은 것으로 확인됨

마) 사례조사 결과

▌공통적으로 발견되는 성과

○ (규모의 경제) 개별 시군이 단독으로 설치·운영하기 어려운 시설 및 사업을 공동으로 추진함으로써 규모의 경제를 확보하고 중복투자를 방지함

○ (국가예산 확보) 광역관광개발, 환경기초시설, 장사시설 등 광역 협력이 필요한 분야에서 국가예산 확보와 사업 추진의 효율성을 제고함

○ (협력체계 구축) 참여 지자체 간 지속적인 협의체계를 구축하여 공동 현안에 대한 정보 공유와 정책 협력 기반을 마련함

○ (광역행정 실현) 자치단체조합, 사무위탁, 공동시설 운영 등 사업 특성에 적합한 다양한 협력방식을 통해 생활권 및 기능권 중심의 광역행정을 실현함

○ (주민서비스 향상) 공동시설 운영을 통해 주민의 서비스 접근성을 높이고 시설 이용률을 향상시키는 등 주민 편익을 증진함

▌공통적으로 발견되는 한계점

○ (운영주체 업무 집중) 운영주체 또는 시설 소재지에 행정업무와 책임이 집중되는 구조로 참여 지자체 간 역할 분담에 한계가 존재함

○ (이해관계 조정) 참여 지자체 간 비용 분담, 시설 이용범위, 인력 운영 등을 둘러싼 이해관계 조정이 지속적으로 필요한 것으로 나타남

○ (전문성·연속성 부족) 파견공무원 중심의 운영으로 순환보직에 따른 전문성과 사업의 연속성 확보에 한계가 존재함

○ (재원 의존성) 국비사업 종료 이후 신규 재원 확보와 후속 공동사업 발굴이 어려워 조직의 지속성이 약화되는 것으로 나타남

○ (제도적 한계) 자치단체조합은 국가보조사업 직접 신청과 자체 재원 확보가 어려워 제도적 제약을 받고 있는 것으로 나타남

○ (주민수용성 관리) 환경기초시설은 설치 이후에도 주민지원과 편익 제공 등 지속적인 주민수용성 관리가 필요한 것으로 나타남

▌시사점

○ (사업우선 발굴) 공동사무는 개별 시군이 단독으로 추진하기 어려운 사업에서 높은 효과를 보이는 것으로 나타났으며 광역관광개발, 환경기초시설, 장사시설 등 규모의 경제가 필요한 분야에서 특히 효과적인 것으로 확인됨

○ (사업 특성별 협력방식) 공동사무의 성과는 협의체 구성 자체보다 참여 지자체 간 공동의 목표와 사업의 필요성에 의해 결정되는 것으로 나타남

○ (지속가능한 재원확보) 공동사무는 사업 추진 초기에는 높은 협력 효과를 보였으나 장

기적으로는 안정적인 재원 확보 여부가 조직과 사업의 지속성을 좌우하는 핵심 요인으로 나타남

- 특히 지리산권관광개발조합은 참여 지자체의 적극적인 협력과 다양한 국가사업 추진에도 불구하고 국비 지원 종료 이후 조직 운영과 신규 사업 발굴에 어려움이 현재까지 지속되고 있는 것으로 확인됨

○ (제도 개선 필요) 자치단체조합은 행정구역을 초월한 광역 협력을 추진할 수 있는 효과적인 조직 형태로 확인되었으나 자체 재원 확보와 국가보조사업 직접 수행이 어려운 제도적 한계를 가지고 있어 광역 협력조직의 지속성을 확보하기 위한 제도 개선이 필요한 것으로 나타남

○ (주민상생 체계 구축) 환경기초시설과 같은 공동시설은 초기 입지 선정뿐 아니라 운영 이후 주민수용성 관리가 지속적으로 이루어져야 하는 것으로 나타남

- 전주권 광역소각장은 주민지원 대상이 지속적으로 확대되면서 기존 주민과 신규 주민 간 지원 범위를 둘러싼 갈등이 지속되고 있으며 향후 부담이 증가할 것으로 예상됨

- 반면, 서남권 추모공원은 초기 주민지원기금 지급 이후 주민협의체가 식당·매점 등 편익시설을 운영하도록 지원하는 등 주민과의 상생체계를 유지하고 있는 것으로 나타남

○ (역할, 비용 분담 명확화) 공동사무 추진 시에는 운영주체와 참여 지자체 간 역할 및 책임과 비용분담 기준을 명확히 설정하고 전담조직과 전문인력을 지속적으로 운영할 수 있는 체계를 마련하는 것이 안정적인 공동사무 운영의 중요한 조건으로 판단됨

제3장

균형발전 및 시군 협력 수요

1. 균형발전 수요
2. 시군 협력 수요

제3장 균형발전 및 시군 협력 수요

1. 균형발전 수요

가. 균형발전 현황

1) 사회적 여건

▌인구 변화

○ 인구증감이 지역의 불균형을 나타내는 지표는 아니지만 전반적인 정주여건의 만족 여부에 따른 결과로서 지역 불균형을 간접적으로 살펴볼 수 있음

○ 익산에서 가장 많은 29,331명이 감소한 반면 완주에서는 유일하게 7,520명이 증가함

○ 감소율에서는 부안이 가장 높았고, 익산, 남원, 장수, 정읍의 순으로 나타남

[표 3-1] 인구 변화 현황

구분	인구(2015)	인구(2024)	증감 수(명)	증감률(%)
전북	1,834,114	1,758,836	-75,278	-4.1
전주	658,172	649,634	-8,538	-1.3
군산	275,155	265,473	-9,682	-3.5
익산	301,723	272,392	-29,331	-9.7
정읍	110,627	101,887	-8,740	-7.9
남원	80,499	73,781	-6,718	-8.3
김제	84,269	79,692	-4,577	-5.4
완주	95,357	102,877	7,520	7.9
진안	22,886	22,855	-31	-0.1
무주	23,408	22,904	-504	-2.2
장수	21,620	19,838	-1,782	-8.2
임실	25,935	24,275	-1,660	-6.4
순창	26,707	25,494	-1,213	-4.5
고창	55,665	51,371	-4,294	-7.7
부안	52,091	46,363	-5,728	-11.0

자료 : 국가통계포털(KOSIS) 인구총조사

▌고령화율

○ 전북은 고령화율이 20%를 초과하여 초고령사회가 됨.

○ 특히, 전주, 군산, 익산, 완주를 제외한 대부분의 시군이 고령화율 30%를 초과하여 고령화가 심각한 상황을 보여줌. 임실의 고령화율이 39.8%로서 초고령사회 판단기준의 거의 두 배에 이를 정도로 심각한 고령화 현황을 나타냄.

○ 임실을 비롯하여 진안 39.1%, 장수 38.6%, 부안 37.8%, 고창 37.6% 등 고령화가 높은 지역들은 군지역이고 동부권과 서남권에 분포하고 있음

[표 3-2] 고령화율 현황

구분	총인구(명)	65세 이상 인구(명)	고령화율(%)
전북	1,758,836	428,718	24.4
전주	649,634	119,041	18.3
군산	265,473	58,444	22.0
익산	272,392	63,401	23.3
정읍	101,887	31,567	31.0
남원	73,781	23,916	32.4
김제	79,692	27,137	34.1
완주	102,877	24,235	23.6
진안	22,855	8,942	39.1
무주	22,904	8,327	36.4
장수	19,838	7,660	38.6
임실	24,275	9,669	39.8
순창	25,494	9,543	37.4
고창	51,371	19,299	37.6
부안	46,363	17,537	37.8

자료 : 국가통계포털(KOSIS), 연령별 인구(2024)

▌노후주택

○ 노후주택은 인구 및 가구가 많은 전주에 가장 많고, 전체 주택 대비 비율에서는 김제가 노후주택 비율 76.1%로 가장 높음

○ 노후주택 비율로 볼 경우, 인구 7만 ~ 10만 명 규모의 도시인 정읍, 남원, 김제와 서부 군지역인 고창, 부안에서 높게 나타나고 있음

○ 동일 인구규모(100명)로 노후주택이 많은 곳은 부안, 김제, 임시, 순창, 정읍임

[표 3-3] 노후주택 현황

구분	주택(2024,개)	2004년 이전 건축 주택*(개)	노후주택 비율(%)	인구(2024,명)	100인당 노후주택수(개)
전북	773,649	501,960	64.9	1,758,836	28.5
전주	247,815	152,965	61.7	649,634	23.5
군산	123,058	75,819	61.6	265,473	28.6
익산	125,274	86,358	68.9	272,392	31.7
정읍	48,639	36,370	74.8	101,887	35.7
남원	36,192	25,577	70.7	73,781	34.7
김제	38,654	29,415	76.1	79,692	36.9
완주	45,680	20,881	45.7	102,877	20.3
진안	11,069	7,104	64.2	22,855	31.1
무주	11,368	7,338	64.5	22,904	32.0
장수	9,617	6,211	64.6	19,838	31.3
임실	12,777	8,810	69.0	24,275	36.3
순창	13,195	9,209	69.8	25,494	36.1
고창	25,826	18,295	70.8	51,371	35.6
부안	24,485	17,608	71.9	46,363	38.0

* 노후주택은 보통 20년 이상 경과된 주택을 지칭하지만 통계자료 연도구분 상 2004년 이전 건축된 주택을 대상으로 함

자료 : 국가통계포털(KOSIS) 건축연도별 주택

2) 경제적 여건

▌지역내총생산

○ 지역내총생산은 동부권 군지역인 진안, 무주, 장수, 임실, 순창이 가장 작은 것을 알 수 있고, 특히 장수가 가장 작게 나타남

○ 1인당 기준으로 계산하는 경우는 전주가 26.0백만 원으로 가장 작고 남원 27.0백만 원, 진안 29.8백만 원, 장수 30.0백만 원, 순창 32.4백만 원 순으로 작음. 시군의 입지적 특성과는 관계가 드러나지는 않음

[표 3-4] 시군별 지역내총생산(2022)

구분	주민등록 총인구 (명)	지역내총생산 (명목, 백만 원)	1인당 지역내총생산 (명목, 백만 원/명)
전북	1,804,548	61,285,279	34.0
전주	661,259	17,212,467	26.0
군산	269,270	11,325,444	42.1
익산	278,815	9,651,377	34.6
정읍	107,781	3,764,852	34.9
남원	78,910	2,132,706	27.0
김제	83,628	3,619,735	43.3
완주	96,011	5,973,888	62.2
진안	24,958	744,356	29.8
무주	23,781	844,076	35.5
장수	21,709	651,492	30.0
임실	26,849	977,028	36.4
순창	27,087	877,574	32.4
고창	53,440	1,776,234	33.2
부안	51,050	1,734,049	34.0

자료 : 국가통계포털(KOSIS), 전북특별자치도 경제활동별 지역내총생산

▌재정자립도

○ 지자체의 기본적인 재정수준을 보여주는 재정자립도는 동부권에 위치하는 진안, 무주, 장수, 임실과 함께 서부권의 부안에서 낮게 나타남

○ 지방재정의 균형을 위한 국가의 교부금 등을 포함한 재정자주도에서는 전주, 익산, 군산, 부안, 완주가 낮게 나타나는 현상을 보임

○ 기준재정 수요충족도는 남원, 진안, 임실, 순창, 고창에서 낮게 나타남

[표 3-5] 시군별 재정자립도(2023)

구분	재정자립도* (%)	재정자주도** (%)	기준재정 수요충족도***(재정력지수,%)
전북	23.6	39.0	0.444
전주	22.3	47.3	0.458
군산	16.0	49.4	0.246
익산	14.7	48.2	0.259
정읍	9.4	54.9	0.150
남원	9.0	55.6	0.136
김제	10.7	54.1	0.160
완주	16.9	53.7	0.243
진안	6.6	59.2	0.136
무주	7.8	55.2	0.173
장수	7.3	56.3	0.168
임실	8.2	60.6	0.142
순창	8.8	54.6	0.140
고창	9.6	53.9	0.144
부안	8.0	50.4	0.162

* 자체수입(지방세+세외수입) / 일반회계 X 100

** 자주재원(지방세+세외수입+지방교부세+조정교부금+재정보전금) / 일반회계 예산액 X 100

*** 기준재정수입액 / 기준재정수요액 X 100 ← 교부전 기준

자료 : 국가통계포털(KOSIS), 전북특별자치도기본통계 지방재정자립지표

3) 생활SOC

▌도로

○ 개통도로의 연장길이는 완주, 무주, 장수, 순창, 부안이 가장 짧은 도로 길이를 보유하고 있음. 인구수 기준의 경우에는 전주가 인당 도로연장 길이가 가장 짧고, 군산, 익산, 정읍, 완주 등 시지역이거나 인구가 많은 지역에서 작은 것으로 나타남

○ 도로 선밀도의 경우에는 무주가 지역 면적에 비해 도로가 가장 짧은 것으로 분석되고 진안, 완주, 장수, 순창도 다른 시군에 비해 짧게 나타나고 있음

[표 3-6] 도로 현황(2022)

구분	개통도로연장* (m)	인구	인당 도로연장 (m/인)	행정구역 면적 (㎢)	도로 선밀도 (m/㎢)
합계	7,807,057	1,774,248	4.4	8,078.00	966
전주	931,002	665,884	1.4	206.00	4,519
군산	875,029	266,438	3.3	403.00	2,171
익산	812,833	277,030	2.9	507.00	1,603
정읍	637,569	103,255	6.2	693.00	920
남원	597,443	75,259	7.9	752.00	794
김제	527,180	78,277	6.7	546.00	966
완주	467,923	94,771	4.9	821.00	570
진안	500,550	22,645	22.1	789.00	634
무주	313,105	22,296	14.0	632.00	495
장수	381,090	20,036	19.0	533.00	715
임실	505,241	24,922	20.3	597.00	846
순창	344,254	25,279	13.6	496.00	694
고창	476,769	50,784	9.4	608.00	784
부안	437,069	47,372	9.2	495.00	883

* 개통도로연장 : 총 도로 연장 중 미개통 및 미개설 도로 연장 제외
자료 : 국가통계포털(KOSIS), 전북특별자치도기본통계 도로

▌문화시설

○ 문화시설의 경우, 시설 수에 있어서는 진안, 무주, 장수, 임실 등 동부권의 군지역에 시설이 적게 설치되어 있는 것으로 분석됨

○ 인구단위를 기준으로 분석하게 되면 인구가 많은 전주, 군산, 익산의 시설수가 적게 나타나고 시설 절대수가 적었던 지역에서 오히려 많은 것으로 분석되고 있음

○ 문화시설의 경우, 일부 민간시설이 포함되어 있지만 시설의 대부분이 공공시설이므로 인구도 시설의 설치기준이지만 각 지자체가 필수 공공시설로서 설치하기 때문으로 판단됨

구분	공공도서관	문예회관	문학관	문화의집	미술관	박물관	생활문화센터	지방문화원	공연장	문화시설 합계	십만명당 시설수
전주	1	4	2		5	9	5	1	33	60	9.2
군산	2	1			3	3		1	9	19	7.2
익산	2	2	1		2	9	1	1	4	22	8.1
정읍	1	2			1	4	1	1	3	13	12.8
남원	2	1	1		2	1	1	1	6	15	20.3
김제	2	1	1		1	2	1	1	3	12	15.1
완주	1	2		1	2	4	2	1	4	17	16.5
진안	1			1		2	1	1	1	7	30.6
무주	1		1		1	2		1	1	7	30.6
장수	1	1			1	1	2	1	1	8	40.3
임실	1					1		1	2	5	20.6
순창	1	1			1	2	1	1	2	9	35.3
고창	1	1				2	1	1	3	9	17.5
부안	1	1	1		2	3	1	1	1	11	23.7
합계	18	17	7	2	21	45	17	14	73	214	12.2

주 : 공연장(2024년 기준)을 제외한 문화시설은 2025.1.1. 기준, 인구는 2024년 기준
자료 : 문화체육관광부, 2025 전국 문화기반시설 총람

나. 동부권 발전사업 현황

○ 권역별 계획 및 정책 추진에도 불구하고 사업들은 개별 시·군 단위로 시행되면서 권역 차원의 발전에 시너지 효과를 창출하지 못하고 있다는 평가를 받음

○ 그 결과, 최근 동부권 발전사업에 시군 간 협력을 유도하기 위해 협력사업 지원하는 것을 추가함

[표 3-7] 동부권 발전사업 시군별 추진 현황

시군	동부권 발전사업
남원	허브 클러스터, 광한루원 주변 관광타운, 추어식품산업 클러스터, 함파우 아트밸리 조성, 함파우 예술체험촌, 승월교 리모델링, 남원 이너푸드 육성, 추어푸드 클러스터 고도화
진안	산약초타운, 마이산 로하스레저타운, 마이산 북부관광자원구축, 마이산관광체험센터, 마이산 자연치유신비체험, 마이산 생태탐방로 조성, 홍삼한방클러스터, 명품홍삼 집적화단지, 운일암반일암 관광단지 활성화, 진안무주 국가지질공원 관광산업화, 부귀 메타세쿼이아길 관광자원화, 부귀 메타세쿼이아길 활성화, 홍삼한방클러스터 고도화, 진안고원 스마트팜 단지 조성사업
무주	천마클러스터, 금강종합레포츠타운, 반딧불산림체험숙박시설, 태권도원 주변 관광활성화, 천마플러스 식품클러스터, 무주 남대천 주변 경관조성, 무주 반디누리 생태체험공원, 무주 천마글로벌 허브 산업화 구축사업, 무주 고랭지 청년 임대형 스마트팜 단지 조성
장수	오미자클러스터, 의암공원테마숲, 말산업클러스터 호스팜랜드, 장수식품클러스터, 와룡자연휴양림 관광기반 구축, 포니랜드, 장수가야유적정비, 청년농업인 유치 임대 스마트팜 건립, 장수 레드푸드 융복합 클러스터, 장수가야 문화유산 관광자원화, 장수 누리파크 농촌관광 활성화, 장수누리랜드관광중심거점 조성, 트레일 베이스캠프 조성, 만남의 광장 레드푸드 플랫폼 구축, 장수나래 소규모 공공임대 주택
임실	치즈클러스터, 사선대 관광지, 치즈 팜투어벨트, 섬진강 에코뮤지엄, 제3기 임실치즈식품클러스터, 요산공원 관광자원화 사업, 제2기 섬진강 에코뮤지엄, 세계명견 테마랜드 조성사업, 세계명견 명소화사업, 옥정호 생태탐방로 순환체계 구축, 임실치즈식품 클러스터 육성
순창	장류클러스터, 섬진강향가관광개발, 강천산관광밸리, 건강장수식품클러스터, 강천산군립공원개발, 강천산 야간명소화, 섬진강관광자원개발, 쉴랜드관광휴양촌, 발효미생물산업 클러스터 고도화, 순창 休-메디푸드 클러스터, 경천·양지천 수변종합개발, 쉴랜드 치유관광지 거점화 사업, 서부권 체류형 복합레저단지 조성, 강천산군립공원 웰컴브리지, 발효미생물 농생명산업지구 클러스터 육성
남원,임실 순창,진안	동부권 그린바이오 미생물소재 실증 지원
무주,진안 장수	무진장 식품사막화 대응 이동장터 운영

2. 시군 협력 수요

가. 지자체 협력

1) 지역격차 해소

○ 전북은 중추도시권에 경제력의 78%가 집중되어 권역 간 불균형이 큰 상태이며, 이를 타개하기 위해 시·군 간의 유기적인 협력과 보완적 추진 체계가 절실한 시점임.

○ 경제력뿐만 아니라 전반적으로 지역격차가 발생하고 있는데, 부안군의 인구 변화율이 -11.0%에 이르고 임실군의 고령화율은 39.8%로서 지역의 활력이 매우 낮은 상태임. 무주, 완주, 순창이 도로 등 생활SOC 수준도 최저 수준임

○ 현재 전북 내 시·군들은 재정자립도가 낮아 광역 홍수 관리나 관광벨트 조성 등을 단일 지자체 차원에서 해결하기 어렵고, 주민의 생활권(통근, 의료 등)은 이미 광역화되었으나 행정 서비스는 시·군 단위에 머물러 비효율이 발생하고 있으므로, 광역 교통 및 의료 체계 등 다수 지자체를 포괄하는 사무의 연계 추진이 필수적임

○ 폐기물 처리 및 상하수도 시설은 규모의 경제를 활용하여 인접 시·군이 시설과 인력을 공동 활용하면 예산 중복 투자를 방지할 수 있으며, 단일 지자체가 감당하기 힘든 대규모 인프라를 안정적으로 운영함으로써 지방 재정의 자생력을 강화할 수 있음

○ 화장장 등 기피시설(NIMBY)의 입지 문제는 시·군 간 상생 협의와 비용·편익의 공평한 배분을 통해서만 근본적인 해결이 가능하고, 기후위기에 따른 하천 범람이나 산사태 등 광역적 자연재해에 신속히 대응하기 위해 방재 인프라의 공동 구축이 필요함

[표 3-8] 주요 지역격차 실태

구분	주요 지역격차 실태
경제력 편중	중추도시권 GRDP 비중 78.0% vs 동부권 10.2%
인구 및 고령화	부안군 인구 감소율(-11.0%) 및 임실군 고령화율(39.8%) 심각
재정 역량 격차	전주시(22.3%) 대비 진안군(6.6%) 등 군 지역의 극심한 재정 취약성
인프라 수준	완주·무주·장수 등 동부권 시·군의 도로 선밀도 최저 수준

2) 사업 중복 투자

○ 지방자치단체는 다수의 다른 지자체와 인접하고 있으므로 상호간 공간적 외부성(spatial externalities)의 영향을 받고 일부는 동일 생활권을 형성하기도 함. 이때, 각각의 지자체가 개별적으로 공동시설을 설치하는 경우에는 예산의 중복과 시설의 중복 설치로 서로가 수요 부족 및 운영관리 비용 증가 등의 비효율성이 발생하게 됨

○ 따라서, 인접한 지자체가 행정서비스의 공동제공을 통해 예산 사용 및 주민이용의 경제성, 행정서비스 공급의 효율성, 정책추진의 효과성을 제고할 수 있음

○ 체육시설과 문화시설 역시 각 지자체별로 건립하고 있으나 최근 인구감소에 따른 이용수요의 감소로 이용률이 저조할 뿐만 아니라 운영비 부담이 커지면서 전국적으로 과잉공급 문제가 제기되고 있음. 그러나, 체육 및 문화시설은 주민들의 여가를 위한 시설로서 가까운 곳에서 쉽게 접근하여 이용할 수 있는 접근성이 최근에 강조되고 있어 대규모 종합시설이 아닌 소규모 생활권 시설로서 지자체별 조성은 인정되고 있음

3) 자연자원 공동 이용 및 정비

○ 전북뿐만 아니라 최근 기후변화 영향으로 과거에 비해 매우 국지적이고 강도 높은 집중호우가 발생하면서 한 개 지자체를 넘어 인근 시·군까지 광역적인 홍수·침수 피해가 반복되고 있음

○ 2020년 7·8월 전북 집중호우와 2023년 7월 전북 군산폭우 등에서는 완주·전주·군산·김제·남원·임실·진안·정읍 등 여러 시군에 걸쳐 도로파손, 주택·농경지 침수, 산사태 발생이 속출했고, 수십~수백㏊에 달하는 논밭과 건물들이 물에 잠김. 강수량도 일일 200~400㎜에 이르며(전북 완주 100㎜/h, 군산 370㎜/일 등) 홍수위험이 높아짐. 수해경보·대피 발령, 하천 수위 모니터링과 배수작업, 중앙부처 협조·재난지원 등이 이뤄졌으나, 지속적이고 예측불가한 극한호우에 기반시설·방재체계의 취약성이 노출됨. 하천 정비 관리의 필요성과 광역적인 홍수관제의 필요성이 대두됨

○ 기후변화로 인한 극한호우는 도내 하천 범람과 산사태로 이어져 여러 지자체에 걸쳐

막대한 인명·재산 피해를 일으킴. 특히 전주천·만경강·섬진강 등 주요 하천 주변의 저지대에서 침수가 빈발했고, 국지성 호우로 도로·교량과 배수시설이 동시다발적으로 파손됨. 대응 측면에서는 재해경보 발령과 주민 대피, 장비동원 등이 빠르게 이뤄졌으나, 피해 규모에 비해 지자체별 대응역량과 협조체계는 여전히 부족한 실정이었음. 기후위기 대응 차원에서 광역 홍수관리(여러 시·군 협력) 체계를 구축하고, 하천 제방과 배수인프라 확충, 재난정보 공유 시스템 강화 등이 시급함

[표 3-9] 광역 자연재해 사례

사례명	발생 연도	영향 지자체(시·군)	피해규모 (구체수치)	대응조치
2020년 7월 전북 집중호우 (홍수·침수)	2020	완주·전주·군산·김제·임실·남원·진안·정읍·고창·부안 등 전북 전역	주택·상가 침수 11동(전주), 농경지 131.5㏊ 침수, 도로·공공시설 피해 12건, 이재민 3명(정읍)	긴급 대피령(정읍 등), 도로통제, 배수펌프 투입, 산사태 위험 경고
2020년 8월 전북 집중호우	2020	남원·전주·익산·김제·군산·임실·진안·장수 등 전북 북부·중부	공공시설 128건, 사유시설 15건 피해, 주택 침수 11동(전주), 농경지 262.4㏊ 침수(군산·김제·임실), 산사태 대피 20명(남원)	산사태 우려지역 주민 대피(남원), 하천제방 예찰, 도로·철도 통제·우회, 중앙재난본부 긴급지원 요청
2023년 7월 전북 군산 집중호우	2023	군산시(서수·옥산·나운 등) 등 전북 북부 지역	도로 침수 123건, 주택·상가 침수 74건, 토사유출 30건, 맨홀 역류 24건 등 피해 총 302건, 이재민 약 30명(서수·옥산·나운)	임시대피소 운영, 비상근무 발령, 하천수위 상시 모니터링, 배수 작업 강화
전북·타지역 광역 집중호우	2023	전북 완주·임실·남원·익산·진안·김제·군산 등 광범위	관측된 일일 강수량 최고 370㎜(군산), 진기마을 60명·익산·진안·김제·군산 등 180명 대피, 하천 홍수특보·경보 다수 발령	댐·저수지 방류량 조정(섬진강댐 초당 600톤), 상습침수지 주민 대피(완주)

○ 인접 지자체 간 자연자원을 공동 개발·관리하는 사례도 전국적으로 나타남. 댐 주변 지역 활성화 로컬브랜딩 사업(2025년)에서는 한국수자원공사 주도로 전국 10개 댐 인근 12개 지자체가 참여해 문화·관광자원과 댐을 연계하는 3개 사업을 선정하여 총 6억 원의 마스터플랜 수립을 지원함. 가야산권 관광벨트(2024년)는 경남 합천·거창, 경

북 고령·성주 4개 군이 초광역 협력으로 가야산 일대를 관광벨트로 조성하기로 업무협약을 체결했고, 달서·달성·고령 투어버스(2023년)는 대구 달서구·달성군, 경북 고령군이 공동으로 '달리고 투어버스'를 운영하여 역사·문화자원을 연계한 관광상품을 저비용으로 제공함. 남해안 3개 시·도가 연계한 해양레저관광벨트, 대전·충청·경북 내륙 생태관광벨트, 낙동강·금강·영산강 유역 협력 사업 등이 추진 중임

○ 지자체 간 자연자원 공유는 관광객 유치와 지역경제 활성화에 기여하며 운영비 절감 및 관리효율화 효과도 거두고 있음. 댐 주변 로컬브랜딩사업(6억 원 지원)은 지자체별 중복투자를 줄이고 특화브랜드 개발에 집중토록 했고, '달리고 투어버스'는 역사 유적을 연계한 저비용 관광상품으로 지역 간 문화관광 접근성을 높임

[표 3-10] 자연자원 개발 협력 사례

사례명	사업연도	참여 지자체(시·군 등)	운영방식 및 내용
댐 주변지역 로컬브랜딩(댐 10개, 12개 지자체)	2025년	전국 10개 댐 인근 12개 지자체 (K-water 주도)	댐 인근 문화·관광자원 연계 브랜드 개발 지원 (공모→사업선정)
달리고 투어버스(시티투어 연계)	2023년	대구 달서구·경북 달성군·고령군	역사문화 유적 순회버스 공동 운영 (저비용 관광상품)
가야산권 관광벨트 조성	2024년	경남 합천·거창, 경북 고령·성주 4개 군	남부내륙철도 연계, 가야산 일대 역사문화·생태 관광벨트 개발
남해안 해양관광벨트	2023년	부산시·경남·전남 남해안 3개 광역자치단체	해양수산부 · 지자체 연계, 해양레저 자원(섬·갯벌) 공동 마케팅
4대강 수변생태벨트 조성	2021년 ~	한강·낙동강·금강·영산강 유역 해당 시군	4대강 주변 친수·생태공간 복원·연결형 산책로 조성
광역 생태관광협력 (예: 한강 DMZ)	2022년 ~	경기·강원·충북·경기(연천) 등 여러 도·시군	DMZ 및 하천 연계 평화생태관광 코스 공동개발 (트레일, 체험)

나. 전북 시군 협력 수요

1) 수요조사 개요

○ 대상 : 전북도 14개 시군 지역균형발전 담당 부서(기획조정실, 미래전략실 등)

- 기획부서를 통해 각 시군의 대표적인 의견을 조사함

○ 방법 : 오프라인 조사

○ 회수 : 총 14부

○ 구성 : 3개 분야 12개 문항 질의

[표 3-11] 시군 수요조사 내용

지역균형발전 발굴 및 선정	우선적 고려 분야	지역균형발전 조례에 따라 우선 고려해야 하는 분야
	사업발굴 기준	사업 발굴 선정 시 중요한 기준
협력사업 발굴	협력사업 필요성	광역화에 따른 타 시군 협력사업 필요성
	협력사업 효과	협력사업이 지역균형발전에 미치는 효과
	협력사업 지원 사항	협력사업에 대해 전북도가 지원했으면 하는 사항
	협력사업 분야	전북도가 우선적으로 지원해야 하는 협력사업 분야
	협력사업 고려	협력사업으로 고려하고 있는 사업 분야
	협력산업 분야	연계 사업으로 특화시켜 발전시키고 싶은 사업
협의체	협의체 운영 경험	타 시군과 협력하여 사업을 추진한 경험
	협의체 운영의 필요성	협의체 운영의 필요성
	협의체 운영 지원	효과적인 협의체 운영을 위해 필요한 사항
	협의체 우려사항	협의체 운영 시 가장 우려되는 사항
	시군 협의체 사례 평가	협의체 운영 사례에 대한 평가

2) 수요조사 결과

가) 지역균형발전 발굴 및 선정

▌‘지역균형발전 지원지역’ 선정에 우선적으로 고려되어야 하는 분야(우선순위 3개 선택)

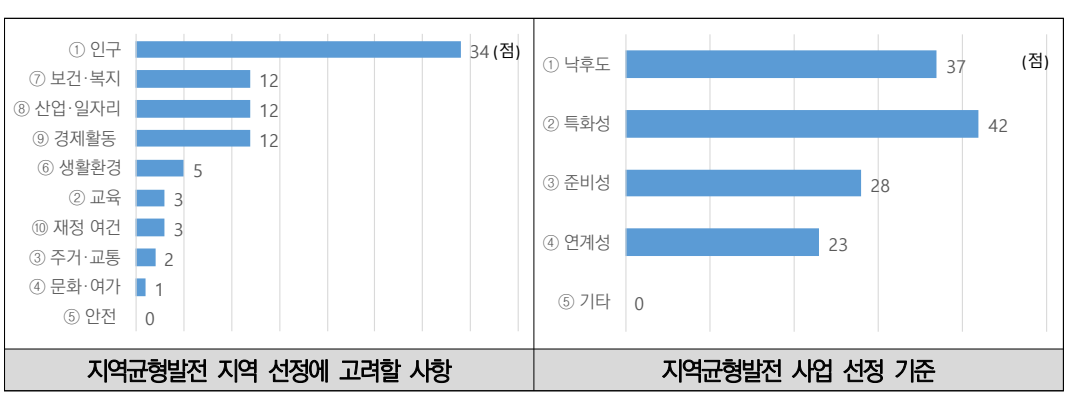
○ 지역균형발전 지원지역 선정 시 가장 우선적으로 고려해야 할 분야는 인구 분야(34점)로 나타났으며, 보건·복지(12점), 산업·일자리(12점), 경제활동(12점)이 뒤를 이음

○ 이는 지역균형발전의 핵심 과제를 교육, 주거, 문화 등 생활SOC 확충보다는 인구유지와 지역경제 활성화로 인식하고 있음을 보여주고 있음

▌‘지역균형발전사업’ 선정 기준

○ 지역균형발전사업 선정 기준으로는 특화성(42점)이 가장 높게 나타났으며 다음으로 낙후도(37점)가 높게 나타났고 준비성(28점)과 연계성(23점)이 뒤를 이음

○ 이는 지역균형발전사업이 상대적으로 낙후된 지역에 대한 지원이라는 기본 목적을 유지하되 지역의 특화산업과 자원을 활용하여 경쟁력을 강화할 수 있는 사업이 가장 중요함을 시사하고 있음



[그림 3-1] 지역균형발전 지역 및 사업 선정 고려사항

▌타 시군과 협력사업의 필요성

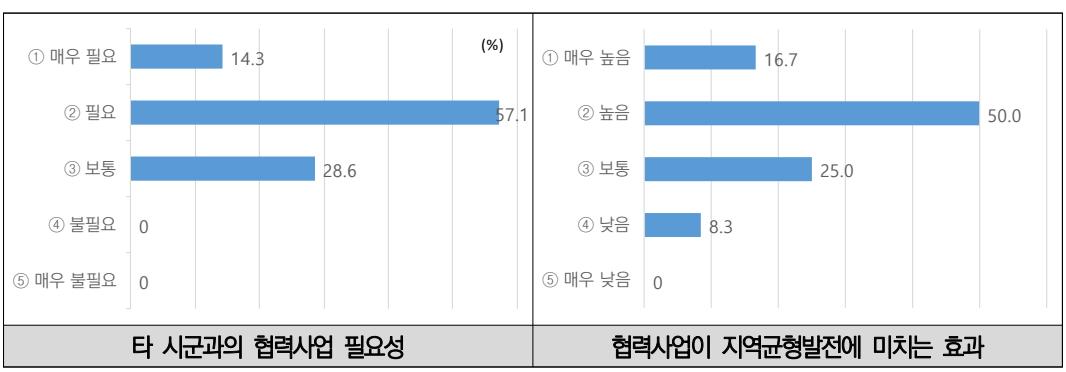
○ 타 시군과의 협력사업 필요성에 대해 응답자의 71.4%가 필요 또는 매우 필요하다고 응답하였으며 불필요하다는 응답은 없는 것으로 나타남

○ 이는 지역균형발전사업 추진 과정에서 개별 시군 단위 사업보다 시군 간 협력을 통한 공동사업 발굴과 추진의 필요성이 높음을 시사함

▌협력사업이 지역균형발전에 미치는 효과

○ 협력사업이 지역균형발전에 미치는 효과에 대해서는 응답 시군의 66.7%가 높음 또는 매우 높음으로 평가함. 반면, 8.3%는 효과가 낮을 것으로 응답하고 있다는 점도 검토해 볼 필요가 있음

○ 이는 시군 간 협력사업이 단일 시군 사업보다 정책효과와 파급효과를 높일 수 있는 수단으로 인식되고 있음을 보여주며 향후 지역균형발전사업 발굴 시 협력사업을 우선 고려할 필요가 있음을 시사함.



[그림 3-2] 타 시군과의 협력 필요성 및 효과

▌전북도가 협력사업에 대하여 지원했으면 하는 사항(2개 중복 선택)

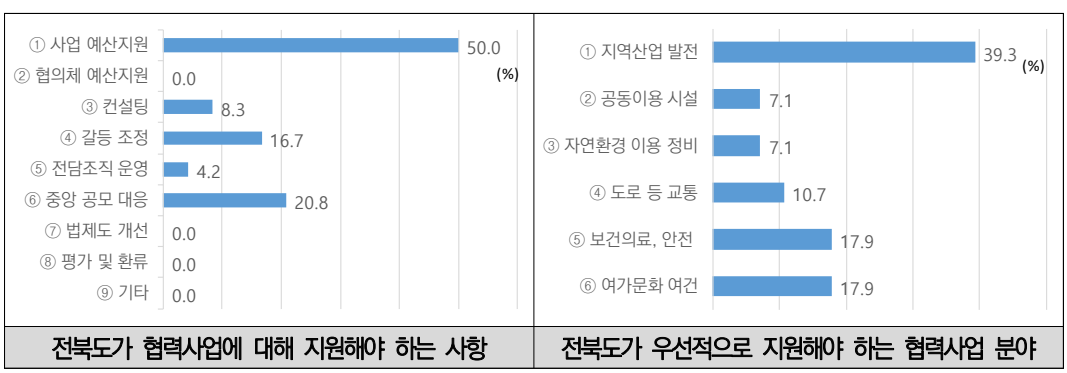
○ 협력사업 추진을 위해 전북도에 필요한 지원 사항으로는 사업 예산지원(50.0%)이 가장 높게 나타났으며 중앙부처 공모 대응(20.8%) 〉 갈등 조정(16.7%) 〉 컨설팅(8.3%) 〉 전담조직 운영(4.2%) 순으로 나타남

○ 이는 시군이 협력사업 추진 과정에서 사업비 확보를 위한 예산 지원을 가장 중요하게 인식하고 있음을 보여주는데, 시군의 재정여건이 취약하기 때문에 자체 재정만으로는 지역발전을 위한 기초지자체 간 협력사업의 추진이 어려워 광역지자체 및 국가의 재정지원이 필요함을 시사함

▌전북도가 우선적으로 지원해야 한다고 생각하는 협력사업 분야(2개 중복 선택)

○ 전북도의 지원이 필요한 협력사업 분야로는 지역산업 발전(39.3%)이 가장 높게 나타났으며 보건의료·안전(17.9%)과 여가문화 여건(17.9%)이 뒤를 이음

○ 이는 시군이 공동이용시설이나 환경정비 사업보다 산업 육성을 통한 지역경제 활성화를 우선적인 협력과제로 인식하고 있음을 보여줌



[그림 3-3] 전북도가 우선적으로 지원해야 하는 사항

나) 시군 특화 사업

▌시군에서 협력사업으로 고려하고 있는 사업

○ 전주시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 완주군, 진안군, 장수군, 부안군 9개 시군이 협력사업을 고려 중인 것으로 나타났음

○ 분야는 미래산업, 보건·복지, 관광·문화, 교통·환경, 농생명산업 등으로 다양하게 나타났으며 일부 사업은 단순 구상 단계가 아닌 실제 추진 단계에 있는 것으로 확인됨

[표 3-12] 타 시군 협력사업으로 고려하고 있는 사업

시군	고려 중인 협력사업
전주시	·기지제 야간 생활 환경 조성사업
익산시	·전주권 광역철도 구축사업
정읍시	·서남권 공공산후조리원 건립(추진 중, 2027.1월 개원 예정)
남원시	·동부권 그린바이오 미생물 소재 실증 지원사업
김제시	·새만금 -전주간 고속도로 하이패스 IC설치(완주군) ·용지 정착농원 잔여축사 매입(전주, 완주)
완주군	·수소, 피지컬AI 관련 미래 산업
진안군	·미생물 소재 실증지원사업 ·식품사막화 대응 이동장터 운영
장수군	·동부산악권 무진장 트레일레이스, 식품산업화 연계 사업
부안군	·공공산후조리원

▌시군에서 정책적으로 특화하여 발전시키고자 하는 사업

○ 시군별 특화산업 조사 결과 미래산업, 농생명·바이오산업, 식품산업, 관광산업 등 지역의 자원과 기존 산업기반을 활용한 분야가 다수 제시된 것으로 나타남

○ 완주군은 수소 및 피지컬AI, 군산시는 미래모빌리티와 로봇클러스터, 김제시는 AI 로봇과 논콩 가공산업, 전주시는 국민연금공단과 연계한 금융산업을 제시함.

○ 정읍시, 남원시, 순창군은 농생명·바이오산업을, 임실군과 고창군은 치즈·낙농 및 김치 특화산업을 중심으로 지역 경쟁력을 강화하고자 하는 것으로 나타남

[표 3-13] 정책적으로 특화하여 발전시키고자 하는 사업

시군	사업명(분야)	이유	연계시군
전주	금융산업	세계 3대 연금기금인 국민연금공단의 소재지, 자산운용 기관과의 시너지	
군산	미래모빌리티, 로봇 클러스터	현대차 9조원 투자 연계	검토 필요
정읍	바이오·농생명 산업	국책연구기관 3개소(한국원자력연구원 첨단방사선연구소, 한국생명공학연구원 전북분원, 국가독성과학연구소 전북분소)가 집적되어 있으며, 농축산용 미생물, 첨단바이오, 그린바이오 소재 분석 인프라 등 기존 연구·산업 기반을 바탕으로 농생명·바이오 산업의 실증·사업화 거점으로의 성장 가능성이 높음	고창, 부안, 순창, 임실 등
남원	바이오산업	지리산권 천연식물 자원과 친환경 화장품 산업 기반인 바이오산업 생태계 구축	순창, 임실, 진안
김제	AI 로봇, 논콩가공	전국 최대의 논콩 주산지, 첨단농생명 인프라	
완주	수소, 피지컬AI 관련 미래 산업	지역 미래 성장동력 확보 및 경제 발전	전주, 새만금 등
진안	약용작물을 활용한 치유와 힐링 관광네트워크 사업	산림자원과 약용작물 브랜드 조화로 치유관광 마케팅을 할 잠재력이 있다고 사료됨	무주, 장수, 완주
무주	식품사막화 방지	고령화, 인구감소에 따른 식품사막화 위험 증가에 대응하고 지역 먹거리 선순환 체계를 구축하여 주민 삶의 질 향성과 지역활력 증진	진안, 장수
장수	산악레저 및 농생명 산업	전북권 산악레저의 중심 도시로 레드푸드 원물의 경쟁력은 있지만 식품 연구·가공 인프라가 부족 인근 시군의 연구기관과 연계해 산업화하여 특화 발전 추진	임실, 진안, 순창, 무주
임실	치즈·낙농 기반 식품산업 / 반려·힐링 관광 연계	전국적 브랜드 경쟁력을 보유한 임실N치즈와 지역 낙농기반을 활용하여 식품가공·관광·체험산업 연계 발전 가능성이 높음	전주(관광·유통 연계)
순창	전통발효산업 기반 농생명 산업	전국적인 장류 브랜드와 발효 미생물 연구기반, 발효테마 관광자원 등 보유	진안, 장수
고창	김치특화산업	생산·가공·유통 연계를 통한 고창군 전략사업(고부가가치 농생명산업) 육성 필요	
	고창 지역자원 연계형 관광특화	고유의 문화·생태 자원 연계와 고창형 관광거점 고도화로 체류형 관광을 통한 지역경제 활성화 도모	
부안	수소산업	새만금 현대차 투자 등과 연계 가능한 수소인프라 구축	

▌타 시군과 협력사업 추진을 위해 협의체를 운영한 경험

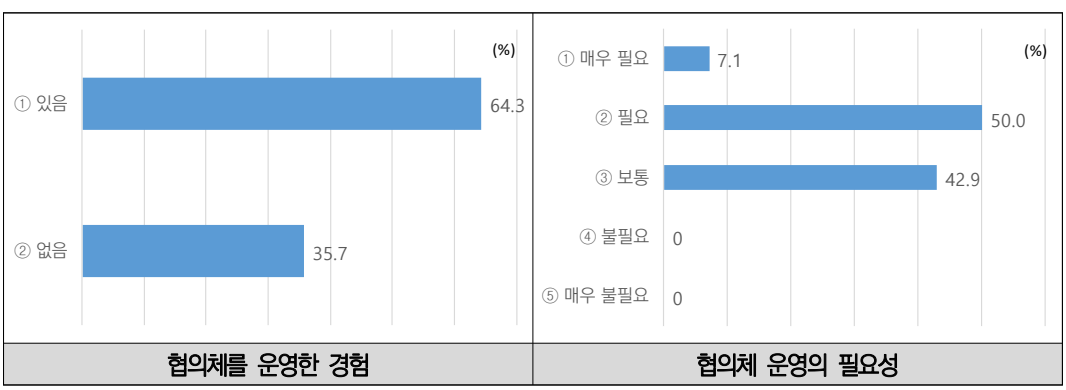
○ 시군의 64.3%가 기존 협의체 운영 경험을 보유하고 있는 것으로 나타남. 이는 절반 이상의 시군이 관광, 산업, 생활권 연계, 정책협의 등 다양한 분야에서 시군 간 협력 체계를 구축·운영한 경험이 있음을 보여줌

- 협의체 운영 경험이 있는 시군은 전주시, 익산시, 정읍시, 남원시, 진안군, 장수군, 순창군, 고창군, 부안군의 9개 시군임

▌협력사업 추진을 위한 협의체 운영의 필요성

○ 협력사업 추진을 위한 협의체 필요성에 대해서는 응답자의 57.1%가 필요 또는 매우 필요하다고 응답하였음. 이는 시군들이 공동사업 발굴과 시군 간 의견 조정, 사업 추진체계 구축을 위해 협의체가 필요하다고 인식하고 있음을 보여줌

○ 다만 42.9%는 보통이라고 응답하여 협의체 운영에 대한 필요성을 크게 강조하지는 않음



[그림 3-4] 시군 공동 협의체 운영의 경험 및 필요성

▌효과적인 협의체 운영을 위해 가장 필요한 사항(2개 중복 선택)

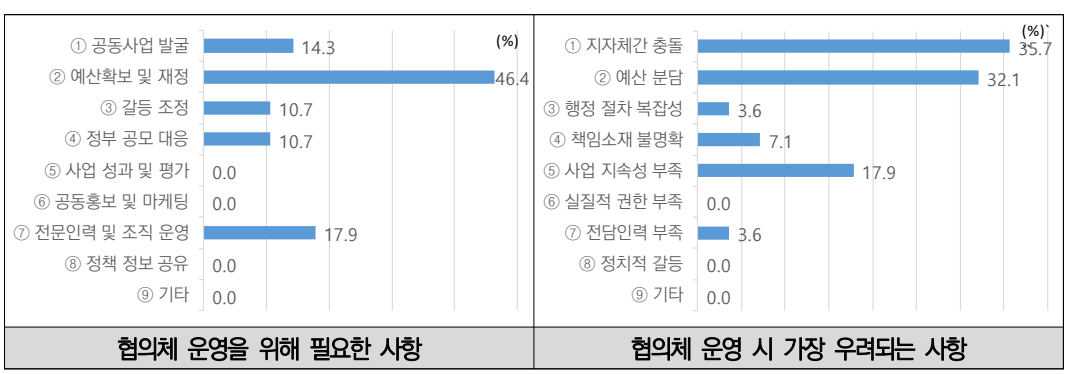
○ 협의체 운영을 위해 필요한 사항으로는 예산확보 및 재정지원(46.4%)이 다른 항목과 큰 차이를 두고 가장 높게 나타났으며 전문인력 및 조직 운영(17.9%), 공동사업 발굴(14.3%), 갈등 조정(10.7%), 정부 공모 대응(10.7%) 순으로 나타남

○ 이는 시군들이 실질적인 협의체 운영에 있어서는 무엇보다도 사업 추진을 위한 예산이나 재정 확보가 우선 만족되어야 함을 나타내고 있음

▌협의체 운영 시 가장 우려되는 사항(2개 중복 선택)

○ 협의체 운영 시 우려되는 사항으로는 지자체 간 이해관계 충돌(35.7%)과 예산 분담 문제(32.1%)가 가장 많이 선택되었고, 사업 지속성 부족(17.9%), 책임소재 불명확(7.1%), 행정절차의 복잡성 및 전담인력 부족(각 3.6%) 순으로 나타남

○ 이는 협의체 운영 과정에서 제도적 문제보다 참여 지자체 간의 이해관계 조정과 비용 부담 문제가 가장 큰 걸림돌로 인식되고 있음을 보여주며, 그로 인한 협력사업의 중단을 우려하고 있음. 향후 협의체 구성 시 명확한 역할 분담과 재정 분담 기준 마련, 지속적인 사업 발굴을 위한 지원체계 구축이 필요함을 시사함



[그림 3-5] 협의체 운영 시 필요사항 및 우려사항

▌시군에서 협의체를 운영한 사례

○ 협의체 운영사례는 행정협의회, 자치단체조합, 실무협의회 등 다양한 형태로 운영되고 있으며 관광·환경·복지·교통·환경기초시설 등 광범위한 분야에서 활용되고 있는 것으로 나타남

○ 운영성과로는 아동학대 대응, 광역교통, 광역화장장 및 생활자원회수센터 운영, 관광개발, 환경현안 공동대응 등 개별 시군이 단독으로 추진하기 어려운 사업에 대해 공동대응체계를 구축하고 예산절감 및 사업 연계성을 확보한 것으로 나타남

○ 반면 협의체 운영 과정에서는 참여 지자체 간 이해관계 차이, 예산 및 인력 분담 문제, 파견인력의 전문성 부족, 주관 지자체 업무 집중 등의 한계가 공통적으로 나타남

[표 3-14] 시군에서 협의체를 운영한 사례

시군	사업명(이름)	구성 방식	성과	한계
익산	전주권 광역교통 협의체	전주권 광역교통 추진을 위한 전북도-시군-연구원으로 구성	·전주권 광역교통시설 사업 추진을 위한 도-시군 협력	·
정읍	4시군 실무협의회(서남권 광역화장장)	상호 사업협약 체결에 따른 실무협의회 구성·운영(3명씩, 12명)	·정읍·고창·부안·김제 등 서남권 지자체 간 상시 협의 기반 마련	·협의체 운영이 단순 정보공유와 의견수렴에 그쳐 반복적인 회의에도 불구하고 구체적인 합의 도출과 후속조치 이행이 지연 ·시설이 위치한 지자체 중심으로 업무가 집중되는 경우가 많아 업무분담에 대한 지속적인 갈등
	서남권 광역 생활자원회수센터 운영위원회	상호 운영협약 체결에 따른 실무위원회 구성·운영(반기별)	·정읍·고창·부안 간 시설 운영에 대한 상시 협의 기반 마련	·협의체 주관 지자체(정읍시)나 기관에 자료 취합, 회의 개최, 안건 조정, 대외 대응 업무가 집중되는 경우가 많음
남원	지리산권 관광개발조합	지방자치단체조합	·지리산권 지자체 간 불필요한 중복투자 등 예산 낭비를 막고 관광개발의 연계성과 집행력 강화	·지자체 간 인력, 예산 등의 이견과 파견직원의 전문성 부족으로 성과 창출 한계
진안	동부권시장군수 협의회	행정협의회	·사업 발굴, 대응방안 모색, 현안사업 논의	·안건이나 사업 발굴 시 이해관계의 전문적인 조정 필요

시군	사업명(이름)	구성 방식	성과	한계
장수	지리산권관광개발조합	자치단체조합	· 시군 간 지리산권 개발 사업 추진	· 부처 직접 편성사업(지역지원계정) 지원 종료 후 연속성 단절 · 조직 보존에 대한 매몰비용 발생
순창	구곡순담 장수벨트 행정협의회 운영	행정협의회	· 제14회 구곡순담 100세 잔치 행사 : 연 400여명 참석 · 제2회 장수노인 파크골프 및 게이트볼 대회 개최 : 연 240여명 참석 · 힐링노하우 문화체험 지속 추진 : 연 140여명 참석	·
	섬진강환경행정협의회	행정협의회	· 2025년 섬진강환경행정협의회 섬진강탐사 개최 · 2023년 '섬진강 환경포럼'개최 · 2020년 섬진강댐 하류지역 시·군 공동건의서 제출(특별재난지역 지정 및 피해보상, 재발방지 보완책 요구) · 2016년 '섬진강댐 방류량 증대 공동 건의문' 채택	· 숙원사업인 섬진강유역환경청 신설에 따른 시군 간 갈등
고창	아동학대 대응정보연계 협의체	고창군-정읍시	· 아동학대 대응 연계	·
부안	전국원전 인근지역 동맹 행정협의회	전국원전인근지역 동맹 행정협의회 규약 제정	· 원전 소재지를 제외한 인근지역에 대한 예산지원 근거 마련	· 원전 인근지역(23개 지자체) 각각 지역 특성이 다름에 따라 의사합치 어려움

○ 장수는 무주 및 진안과 함께 동부산악권 산악·치유관광 협력을, 무주, 진안, 임실, 순창과 함께 식품자원을 활용하여 공동브랜드 개발 등 식품산업 협력을 구상 중임

○ 순창에서는 남원에 생활폐기물 광역소각장을 설치하여 공동으로 쓰레기소각장을 이용하는 사무위탁을 합의하여 추진 중임

○ 진안은 임실, 남원, 완주와 사무위탁 방식으로 보건 및 의료 인프라 공유를 위해 광역의료 복지서비스 네트워크 구축을 구상 중임

[표 3-15] 검토 중인 협력사업

시군	협력 대상 (공동사무)	협력 내용	협력 시군	협의체 방식	추진 단계
장수	동부산악권 산악·치유관광	인근 지자체와 산악·생태·치유 관광 자원을 연계하여 권역형 관광루트, 산악레저대회 개최 등 공동 기획 및 홍보마케팅 추진	무주, 진안	행정협의회	구상
	식품산업	장수군의 레드푸드 자원 및 인접 시군의 주요 식품 자원을 가공시설, 유통망, 축제와 상호 연계하여 공동 브랜드·공동마케팅·가공상품 개발	무주, 진안, 임실, 순창	행정협의회	구상
순창	생활폐기물 광역소각시설	인접한 지자체에 쓰레기소각장을 설치하여 우리 지자체와 공동 이용하고, 우리 지자체가 설치 및 운영 비용 제공	남원	사무위탁 (미정)	합의
진안	광역 의료 복지 서비스 네트워크 구축 구상	의료 취약지역 해소를 위한 인접 지자체 간 보건 및 의료인프라를 공유하고 복지서비스나 의료 협력체계를 공동운영하는 방안 구상	임실 남원 완주	사무위탁	구상

3) 수요조사 결과 요약

○ 지역균형발전 지원지역 선정 시에는 인구감소 및 고령화 등 인구 분야가 가장 중요하게 고려되어야 하는 것으로 나타났으며 지역균형발전사업 선정 기준으로는 특화성과 낙후도가 가장 높게 나타나 지역 자산을 활용한 경쟁력 강화가 중요함

○ 타 시군과의 협력사업 필요성에 대해서는 필요하다('매우 필요하다' 포함)는 응답이 높게 나타났으며 협력사업의 효과 역시 높게 평가되어 시군 간 공동사업이 지역균형발전의 정책효과와 파급효과를 높일 수 있는 수단으로 인식되고 있음

○ 협력사업 추진을 위해 전북도에 필요한 지원으로는 사업 예산지원이 가장 높게 나타나, 취약한 재정여건상 기초지자체 간 협의체 구성 자체보다 실제 사업 추진을 위한 재정 확보가 우선적으로 필요한 것으로 나타남

○ 전북도가 우선적으로 지원해야 할 협력사업 분야로는 지역산업 발전이 가장 높게 나타났으며 보건의료·안전, 여가문화·관광 분야가 뒤를 이음. 이는 시군이 공동시설 설치보다 지역경제 활성화와 주민 생활서비스 개선을 우선시하고 있음을 보여줌

○ 실제 협력사업 수요는 미래산업, 공공산후조리원, 산악레저·식품산업, 야간생활환경 조성, 그린바이오·미생물 소재 실증지원, 식품사막화 대응 이동장터 등으로 다양하게 나타남

○ 시군별 특화산업은 수소·피지컬AI, 미래모빌리티, 금융, 바이오·농생명, 치즈·낙농, 김치, 산악레저, 전통발효, 치유관광 등으로 나타났음. 대부분 행정구역이 연접한 지역과의 협력을 구상하고 있었으며 임실군의 경우 전주시의 관광·유통 기능과 연계한 산업 육성을 제안하는 등 행정구역보다 기능적 연계성을 우선한 협력 수요도 확인됨

○ 시·군의 64.3%가 이미 협의체를 운영한 경험이 있으며, 57.1%가 협의체 운영의 필요성에 공감하고 있는 것으로 나타났으며 운영성과는 관광개발, 환경관리, 광역교통, 광역화장장, 생활자원회수센터, 원전 인근지역 대응 등 여러 분야로 나타났음

○ 협의체 운영을 위해 필요한 사항으로는 예산 확보 및 재정지원이 가장 높게 나타났으며 공동사업 발굴과 전문인력 및 조직 운영 역시 중요한 사항으로 확인되었음. 반면 우려사항으로는 지자체 간 이해관계 충돌과 예산 분담 문제가 가장 높게 나타났음

제4장

권역 협의체 구성 및 공동사무 지원 체계

1. 협의체 구성과 공동사무
2. 권역별 협의체 구성 및 지원 체계

제4장 권역 협의체 구성 및 공동사무 지원 체계

1. 협의체 구성과 공동사무

가. 협의체 구성

○ 시군 간 협력사업을 추진하는 경우에 협의체를 구성하여 규약에 따라 추진조직을 만들고 업무를 분담하여 사무를 처리하게 됨

○ 협의체를 구성하는 시군의 여건과 협력사업을 통해 추진되는 사무의 내용에 따라 합리적인 방식의 협의체를 구성하게 되는데, 협의체 방식별 제도화 수준, 기능적 통합 정도, 권한 배분 구조 등 다차원적 거버넌스 구성을 포함해 장단점을 고려해야 함

[표 4-1] 협의체 방식별 장단점

구분	장점	단점
협력사업	·진입 장벽이 낮고 절차가 간소함 ·시범적 프로젝트 운영에 유리하고 예산·조직 부담이 적음	·법적 구속력이 없어 예산 확보 및 지속성 유지가 어려움 ·전담 조직 부재로 사업 완결성이 떨어짐
사무위탁	·새로운 조직 신설 없이 기존 시설과 전문 역량 활용 가능 ·중복 투자 방지 및 비용 절감 효과가 큼	·수탁 지자체에 대한 통제권 약화 위험 ·정형화된 절차 부족으로 규약 제정에 따른 행정적 부담 발생
행정협의회	·설치가 용이하고 특정 현안에 신속히 대응 가능 ·자치단체 경계 지역의 정책 조정 효율적임	·별도 법인격 및 독립 예산·인력이 없어 집행력이 미흡함 ·협의 결과의 구속력이 약해 실질적 이행 담보가 곤란함
지방자치단체 조합	·독자적 법인격을 통한 강력한 집행 및 관리 가능 ·대규모 시설의 공동 설치·운영을 통한 규모의 경제 실현	·설립 절차가 복잡하고 시·도지사 등의 승인이 필요함 ·자율성이 제약될 수 있으며 조합비 분담 갈등 위험 존재
특별 지방자치단체	·독자적 의회, 조례 제정권, 독립적 재정권을 가진 가장 강력한 모델 ·정책 연속성이 확보되어 초광역 사무의 영속적 처리 가능	·설립 난이도가 매우 높고 구성 지자체 간 권한·재원 분담 갈등 조정이 어려움 ·민주적 정당성 확보 문제 제기 가능성

○ 효과적인 협력사업 추진을 위해서는 사업의 성격과 지자체의 여건에 따라 적절한 협의체 구성 방식을 선택해야 함

○ 협의체 구성 방식은 제도화와 협의체 견고성 수준, 사무의 전문성 및 경제성, 공간적 연계성을 고려하여 선택할 필요가 있음

- 제도화 및 협의체 견고성 수준 : 단기적·단발성 과제는 유연한 연계(MOU, 협의회)를, 장기적·복합적 과제는 견고한 연계(조합, 특별지자체)를 선택함
- 사무의 전문성 및 경제성 : 고가의 장비나 전문 인력이 필요한 경우 사무위탁이나 조합 방식을 통해 규모의 경제를 추구함
- 공간적 연계성 : 생활권, 산업 구조, 인구 이동 등 기능적 연계 정도를 고려하여 협력권을 설정함

○ 협력사업의 특성에 따라 유형을 구분하고 유형에 따른 협의체 구성 방식에 대한 제안은 다음과 같음

[표 4-2] 사업유형별 협의체 방식

사업 유형	추천 방식	구체적 방법 및 내용
소프트웨어형 (문화·교류·홍보)	협력사업(MOU), 행정협의회	·자매결연, 관광 상품 공동 개발, 농특산물 교차 마케팅 ·정기 회의를 통한 정보 공유 및 정책 조정 중심 운영
시설공유형 (환경·보건·시설)	사무위탁, 지자체조합	·하수·폐기물 처리, 광역 화장장 등 기피 시설의 공동 이용 ·수익자 부담 원칙에 따른 비용 분담 규약 체결 및 관리
광역인프라형 (교통·경제권·SOC)	지자체조합, 특별지자체	·광역 교통망 구축, 경제자유구역 개발, 대규모 관광 벨트 조성 ·상설 사무국 설치 및 중앙정부와의 포괄적 재정 지원 협상
현안공동대응형 (환경·안전·규제)	행정협의회, 특별지자체	·미세먼지 저감, 수질 개선, 원전 인근 지역 공동 대응 ·실무협의회를 통한 공동 건의 및 집단적 목소리 결집

나. 공동사무 발굴

1) 공동사무 대상

○ 시군 간 공동사무는 지자체 단독으로 사무를 처리하지 않고 타 지자체와 협력하여 처리하는 경우에 중복투자 방지, 규모의 경제 확보, 광역적 환경 영향 대응 등의 성과를 가져올 수 있는 사무이어야 함

○ 지자체 간 협력사업은 환경시설, 도로·교통시설, 공동시설, 기피 및 위험시설 등의 시설 설치와 지역경제 개발, 교육·연구, 물관리 및 환경보전, 일반 행정 및 재정, 문화관광 행사 등의 유형이 될 수 있음

[표 4-3] 지자체 간 협력사업 대상사업

협력사업 유형	대상 사업
환경시설 설치·운영	음식물쓰레기처리, 폐기물처리(소각장·매립장), 분뇨처리, 하수처리, 자원회수(재활용품 선별), 발전소(원자력·화력)
도로·교통시설 설치	교량, 도로(광역도로·관통도로), 고속화도로, 도시철도, 주차장
공공시설 설치·운영	공원, 문화회관, 복지회관, 박물관, 기념탑, 홍보관, 도서관, 병원(종합·특수), 소방학교, 교도소, 레크리에이션센터, 운동장, 공연장, 환경기초개선센터, 지역정보센터
지역경제 개발	관광, 판매유통, 산업(단지)개발, 에너지절약, 기술혁신, 해외시장개척, 외자유치, 경마장, 벤처조합, 문화유적관리, 관광개발, 경지정리, 카지노사업, 화훼기지
교육 및 연구·개발	공동용역, 광역개발(도시)계획 수립, 시험, 연구원 공동운영, 교육시설 공동운영, 환경영향조사, 연구개발, 교육훈련, 기술협력
친선교류	문화, 예술, 체육, 청소년, 국제교류, 지역교류 협력
물관리 및 환경보전	오염방지, 방역, 상수원 비용분담, 광역상수도, 온천보전, 정수장, 오염측정망 설치, 수질개선, 어업자원관리, 적조대응
행사 개최	이벤트, 지역축제, 체육행사(월드컵·아시안게임·체전), 주민의 날 공동프로젝트, Expo 개최
일반행정 및 재정	구역, 조직, 인사(교류·전문가 고용), 위탁교육, 관리, 경찰, 앰뷸런스, 화재 등 감시·경보, 위험물질 긴급처리반, 공동구매 비품·장비, 헬기 공동임차, 버스시간·요금 조정, 버스노선 조정, 통합교통카드
기피시설	묘지시설, 화장장, 양로원, 정신병원, 장애인시설 등
위험시설	주류저장시설, 도시가스저장소, 원자력발전소, 방폐장, 군사시설 등
문화관광예술	관광개발, 문화유적관리, 예술진흥

출처 : 한표환 외(2002), 김선기 외(2008)를 참고하여 작성

○ 협력사업 공동사무는 지역의 발전과 주민의 정주환경 개선을 위한 목표와 방향이 동일하고 이해관계가 부합하는 2개 이상의 시군이 필요하다고 합의한 사무가 됨

○ 또한, 지역균형발전조례에 따라 지원하는 지역균형발전사업으로 추진한다고 하더라도 전북도가 일방적으로 제시한 공동사무가 아니라 협력사업을 추진하고자 하는 시군들의 수요가 있는 사무가 대상이 되어야 함

○ 따라서, 본 연구에서는 일방적인 공동사무의 제시보다는 시군들이 협력 가능한 사무를 제안하는 것으로 함

[표 4-4] 정주여건 개선을 위한 공동사무 대상

분야	시설	내용
보건·의료·복지 시설(건강 및 보건)	장사시설	화장장, 봉안당, 자연장지 등 주민 기피 시설(NIMBY)이면서 막대한 건립비 필요
	지방의료원 및 응급의료시설	분만취약지나 거점 병원의 소아청소년과 및 응급실 운영
	치매안심센터 및 노인복지관	고령화에 대응한 전문 복지·요양 시설
환경·기반시설(정주여건)	쓰레기 소각장 및 광역 매립장(폐기물 처리시설)	기피시설이자 높은 건립비 소요
	정수장 및 하수처리장	강이나 하천 수계를 공유하는 지자체들이 취수탑이나 정수장, 하수처리시설을 공동으로 건설·운영
	가축분뇨·분뇨 처리시설	축산 농가가 많은 인접 시·군들이 공동으로 친환경 처리시설을 설치하여 악취 문제를 해결하고 지역 갈등 예방
문화·체육·교육 시설(삶의 질)	복합 문화체육센터	수영장, 실내체육관 등 건립비와 유지 관리비가 많이 드는 시설의 공동이용관리
	도서관 및 평생학습관	모바일·디지털 시스템을 연계
	청소년 자율공간 및 진로체험센터	청소년 인구 감소에 따라 거점형 공간조성으로 공동 이용
경제·상생 및 교통 기반시설(교통 및 편의)	광역 교통 환승센터 및 공영 주차장	시·군 경계 지역이나 지하철역, 터미널 인근에 공동으로 환승 주차장 조성
	근로자 통근버스 및 생활권 연계 버스 노선	산업단지를 공유하거나 출퇴근 수요가 많은 이웃 지자체끼리 통근버스 운영비를 보조하거나 행정구역 제한 없이 대중교통 환승 제도 공동 구축
	로컬푸드 복합센터 및 공동 직거래 장터	도심 지자체(소비지)와 인근 농촌 지자체(생산지)가 협력하여 도심 내에 정기적인 상생 매장 설치·운영

○ [표 4-3]에서 제시된 협력대상 사업을 참고로 시군들이 각 시군 정책수요와 [표 4-4]와 같은 주민들의 행정수요를 고려하여 공동사무를 발굴해야 함.

○ 다수 시군을 아우르는 자연환경 자원을 대상으로 개발, 이용, 보전, 정비 등 사무를 고려할 수 있음

[표 4-5] 자연환경 자원 대상 공동사무 대상

산	덕유산	무주, 장수, (경남 거창, 함양)	백두대간의 중심축, 무주구천동 계곡
	모악산	전주, 김제, 완주	모악산 축제 등
	팔공산	진안, 장수	섬진강의 발원지(데미샘)
	내장산	정읍, 순창, (전남 장성)	가을 단풍의 명소
	운장산	진안, 완주	호남정맥의 최고봉, 운일암반일암 계곡 등
강 및 하천	만경강	완주, 전주, 익산, 김제, 군산	전북의 중심부 관통, 동진강과 함께 새만금호로 유입
	동진강	정읍, 순창, 부안, 김제	섬진강 물을 끌어와 동진강 유역의 농업용수로 활용
	금강	장수, 진안, 무주, 군산, 익산, (충북 영동, 옥천, 보은, 청주, 대전, 세종, 충남 공주, 청양, 부여, 논산, 서천)	장수에서 발원하여 충청도를 지나 다시 군산·익산과 충남 서천의 경계를 이루며 서해로 흐름(군산서천행정협의회)
	섬진강	진안, 장수, 임실, 순창, 남원, (전남 곡성, 구례, 광양, 경남 하동)	진안에서 발원하여 임실 옥정호를 거쳐 순창, 남원을 지나고 전남과 경남을 거쳐 광양만으로 흐름(섬진강 환경행정협의회)
	전주천	완주, 전주	전주 도심하천으로 한옥마을 지남
	요천	장수, 남원	남원 도심하천으로 춘향제 등 축제 공간

2) 공동사무 발굴

○ 전북도의 기존 공동사무를 고려하여 전북에서는 단순 협의체 운영을 넘어 실제 행정서비스 개선과 지역발전 성과로 연결되는 공동사무 수요가 확대되고 있음. 특히 인구감소, 고령화, 지방재정 제약, 생활권의 광역화로 인해 생활서비스, 산업·경제, 관광·문화, 환경·기반시설 분야에서 권역 단위 공동대응 필요성이 높아지고 있음

○ 생활서비스 분야에서는 농촌형 대중교통, 수요응답교통, 응급의료, 필수의료, 돌봄, 생활SOC 공동이용 등에 대한 공동사무 수요가 높음

○ 산업·경제 분야에서는 농생명, 그린바이오, 로컬푸드, 농식품, 발효·미생물 산업 등 특화자원을 시·군 단위로 분절적으로 육성하기보다 권역 단위로 연계할 필요가 있음

○ 관광·문화 분야에서는 지리산, 섬진강, 금강, 동부산악권, 역사문화자원 등을 시·군 간 연계한 공동 관광패스, 공동 홍보마케팅, 관광벨트 조성 등으로 발전시킬 필요가 있음

○ 환경·기반시설 분야에서는 폐기물 처리시설, 장사시설, 상하수도, 하수처리시설, 하천·수계관리, 산림재난 대응 등 광역적 영향권을 갖는 사무의 공동처리 필요성이 높음

○ 따라서 전북형 신규 공동사무는 생활서비스, 산업·경제, 관광·문화, 환경·기반시설 분야를 중심으로 발굴하되, 기존 협의체를 단순히 유지하는 수준을 넘어 기능별 공동수요를 실제 사업으로 전환하는 방향으로 추진할 필요가 있음

○ 특히 새만금은 산업, 물류, 관광, 환경, 기반시설 수요가 복합적으로 발생하는 전북의 핵심 광역 현안으로, 인접 시·군 및 전북도 차원의 공동 대응이 필요한 대표적 공간이라 할 수 있음

[표 4-6] 공동사무 발굴(예시)

구분	내용	공동사무
생활 서비스	주민의 일상생활과 직접 관련된 교통, 의료, 돌봄, 문화·체육, 생활SOC 등의 서비스를 인접 시·군이 공동으로 제공하거나 상호 이용할 수 있도록 하는 사무	농촌형 대중교통 및 수요응답교통 공동운영
		소아·응급·필수의료 공동지원
		고령자 돌봄 및 이동복지 공동연계
		생활SOC 및 문화·체육시설 공동이용
산업·경제	시·군별로 분산되어 있는 산업기반, 연구개발 기능, 기업지원, 물류, 인력양성, 판로개척 기능을 권역 단위로 연계하여 지역경제의 규모와 경쟁력을 높이는 사무	농생명·그린바이오 공동 실증사업
		로컬푸드 공동물류 및 공동브랜드 구축
		농식품·발효·미생물 산업 연계사업
		지역대학·기업·연구기관 연계형 인재양성 공동사무
관광·문화	행정구역을 넘어 분포하는 자연자원, 역사문화자원, 축제, 관광동선, 문화콘텐츠를 인접 시·군이 공동으로 기획·운영·홍보하는 사무	지리산·섬진강·금강·동부산악권 관광벨트 조성
		권역 공동 관광패스 및 공동 홍보마케팅
		역사문화자원 연계 관광코스 개발
		생태·치유·웰니스 관광 공동기획
		축제·문화콘텐츠 연계와 체류형 관광권 조성
환경·기반시설	폐기물, 장사시설, 상하수도, 하천·수계, 산림, 재난대응 등 개별 시·군 단위로 처리하기 어렵거나 권역 단위 관리가 필요한 사무를 인접 시·군이 공동으로 추진하는 사무	광역 폐기물 처리 및 자원회수시설 공동이용
		공동 장사시설 설치·운영
		상하수도 및 하수처리시설 공동이용
		하천·수계 공동관리
		산림재난·기후재난 공동대응
새만금 개발	개발사업 자체가 아니라 개발의 파급효과를 전북 시·군과 배후지역으로 확산시키는 연계형 공동사무	새만금 배후지역 산업·기업지원 공동사무
		새만금 연계 물류·교통·배후기능 공동사무
		새만금 관광·문화 연계 공동사무
		새만금 유역 환경관리 및 수질 관리 공동사무
		새만금 산업인력 및 정주여건 연계 공동사무

3) 수요 조사 반영

○ 전북도 시군이 보유하고 있는 자원을 활용하여 지역의 경쟁력을 높이기 위한 특화발전하고자 하는 분야는 다음과 같음

○ 시군은 이들 사업들을 단독적인 추진보다는 유사한 자원을 보유한 도내 다른 시군과 협력할 것을 염두에 두고 있고, 협력사업을 추진한다면 보다 큰 시너지 효과를 창출할 수 있을 것으로 판단됨

○ 바이오 분야에서는 남원, 진안, 임실, 순창이 농축산 미생물, 첨단 및 그린 바이오, 화

장품 및 발효 미생물 특화를, 농생명 분야에서는 정읍, 무주, 장수, 임실, 고창이 먹거리 체계, 레드푸드, 김치산업, 식품가공 특화를, 미래첨단산업 분야에서는 군산, 김제, 완주, 부안이 미래모빌리티, 로봇 및 수소 특화를 추진하여 관련 자원을 가진 인근 시군과 협력할 것을 고려할 수 있을 것으로 제시함

[표 4-7] 시군별 특화발전 및 협력 고려 산업(사업)

분야	특화발전 의향 분야	협력 고려 사업	검토 중인 협력사업
전주	·금융산업	·기지제 야간 생활 환경 조성사업	-
군산	·미래모빌리티 / 로봇클러스터	-	-
익산	-	·전주권 광역철도 구축사업	-
정읍	·바이오·농생명 산업	·서남권 공공산후조리원 건립	-
남원	·바이오산업	·동부권 그린바이오 미생물 소재 실증 지원사업	-
김제	·AI 로봇 ·논콩가공	·새만금-전주간 고속도로 하이패스 IC설치 ·용지 정착농원 잔여축사 매입	-
완주	·수소, 피지컬AI 관련 미래 산업	·수소, 피지컬AI 관련 미래 산업	-
진안	·약용작물 활용 치유·힐링 관광네트워크	·미생물 소재 실증지원사업 ·식품사막화 대응 이동장터 운영	·광역의료복지서비스 네트워크 구축 구상
무주	·식품사막화 방지	-	-
장수	·산악레저 및 농생명산업	·동부산악권 무진장 트레일레이스 ·식품산업화 연계 사업	·동부산악권 산악·치유관광 ·식품산업
임실	·치즈·낙농 기반 식품산업 ·반려·힐링 관광 연계	-	-
순창	·전통발효산업 기반 농생명 산업	-	·생활폐기물 광역소각시설
고창	·김치특화산업 ·지역자원 연계형 관광특화	-	-
부안	·수소산업	·공공산후조리원	-

○ 시군 수요조사 결과를 토대로 지역의 자원과 특화산업을 활용하여 협력함으로써 시너지효과를 창출할 수 있는 사업과 참여 대상 시군, 그리고 협의체 구성방식을 [표 4-8]과 같이 제안함

○ 우선, 교통 분야에서는 군산, 익산, 완주, 전주가 참여하는 '전주권 광역철도 구축' 사업을 행정협의회 방식으로 추진하고, 바이오 분야에서는 정읍, 남원, 진안이 협력하여 '미생물 활용 바이오산업 협력' 사업을 행정협의회 형태로 진행함

○ 식품 분야에서는 '발효식품산업 협력' 사업에 임실, 순창, 고창이 참여하며, '식품산업 발전 공동 추진' 사업에는 장수, 무주, 진안, 임실, 순창의 5개 시·군이 협력하고, 두 사업 모두 행정협의회 방식을 제안함

○ 미래첨단 분야의 경우, 군산, 김제, 완주가 참여하는 '피지컬AI 산업 협력' 사업과 완주, 부안이 함께하는 '수소 에너지 산업 협력' 사업을 지방자치단체조합 형태로 협의체를 구성하여 추진할 것을 제안함. 전북의 미래 첨단산업을 빠르게 선점하고 실효성 있는 협력 체계를 구축하기 위하여 법인격과 집행력을 갖춘 지방자치단체조합 방식을 제안함

○ 힐링·관광 분야에서는 장수, 무주, 진안이 참여하는 '동부권 산악치유레저 관광' 사업을 행정협의회 방식으로 추진함

○ 보건복지 분야는 사업의 특성에 따라 협의체 방식이 다르게 적용되는데, 진안과 무주가 참여하는 '식품사막화 방지' 사업은 행정협의회 방식으로 추진되는 반면, 정읍과 부안이 협력하는 '서남권 공공산후조리원 조성' 사업은 부안에서 정읍으로 사무를 위탁하는 사무위탁 방식으로 운영하고, 진안, 임실, 남원, 완주가 참여하는 '광역의료복지서비스 네트워크 구축' 사업 역시 사무위탁 방식을 활용함

○ 마지막으로 환경 분야에서는 남원과 순창이 협력하여 '생활폐기물 광역소각시설 조성' 사업을 추진하며, 순창에서 남원으로 사무를 위탁하는 사무위탁 방식을 적용함

○ 종합해보면, 대다수의 광역 협력사업에는 행정협의회 방식이 널리 활용되며, 미래첨단 분야의 전문적인 협력사업에는 지방자치단체조합이, 특정 시설의 공동 활용이나 전문적 수행이 필요한 보건복지 및 환경 분야 일부 사업에는 사무위탁 방식의 활용을 제안함.

○ 이는 협력사업의 성격이나 내용에 따라 앞서 살펴본 협의체 방식별 특성을 고려하여

적정하다고 판단되는 협의체 방식을 제안한 것임. 향후 시군에서 협력사업을 추진하고자 하는 때에는 참여 시군이 지역 상황 및 산업 여건을 종합적으로 검토하고 협의를 거쳐 가장 합리적인 방식을 선택하여 추진할 것으로 기대됨

[표 4-8] 공동사무 및 협의체 방식 제안

분야	공동사무(사업)	협력 시군	협의체 방식
교통	전주권 광역철도 구축	군산, 익산, 완주, 전주	행정협의회
바이오	미생물 활용 바이오산업 협력	정읍, 남원, 진안	행정협의회
식품	발효식품산업 협력	임실, 순창, 고창	행정협의회
	식품산업 발전 공동 추진	장수, 무주, 진안, 임실, 순창	행정협의회
미래첨단	피지컬AI 산업 협력	군산, 김제, 완주	지방자치단체조합
	수소 에너지 산업 협력	완주, 부안	지방자치단체조합
힐링·관광	동부권 산악치유레저 관광	장수, 무주, 진안	행정협의회
보건복지	식품사막화 방지	진안, 무주	행정협의회
	서남권 공공산후조리원 조성	정읍, 부안	사무위탁(부안→정읍)
	광역의료복지서비스 네트워크 구축	진안, 임실, 남원, 완주	사무위탁
환경	생활폐기물 광역소각시설 조성	남원, 순창	사무위탁(순창→남원)

4) 공동사무 광역협력 지원사업 선정 기준

가) 공동사무 광역협력 지원 원칙

○ 공동사무 광역협력의 취지가 전북의 지역불균형발전 해소를 위해 지역균형발전 지원지역을 대상으로 지역균형발전사업을 추진하되 균형발전사업의 효과 제고를 위해 단일시군을 대상으로 하는 사업이 아닌 다수의 시군이 협력하는 사업이어야 함

나) 공동사무 광역협력 지원사업 선정 기준

○ 지역균형발전 지원지역은 지역의 쇠퇴를 나타내는 가장 중요한 지표인 인구 감소와 고령화에 따른 지역의 활력이 감소하는 지역임

○ 균형발전사업은 지역의 장점을 부각하고 다른 지역과의 차별성을 갖는 특화의 정도를 가장 큰 선정기준으로 하고 지역의 낙후도 역시 중요한 기준이 될 수 있음

▌행정이념 가치 중심

○ 공동사무 선정은 지방행정이 추구해야 할 핵심 가치를 준거로 정책적 타당성을 체계적으로 판단해야 함

○ 능률성(Efficiency) : 시설, 인력, 예산의 공동 활용을 통해 규모의 경제를 실현하고 중복 투자를 방지할 수 있는지 판단 (예: 광역 폐기물 처리시설, 공동 장사시설, 상하수도 공동 이용)

○ 효과성(Effectiveness) : 개별 추진보다 공동 추진 시 서비스 이용 권역이 확대되고 정책 목표 달성 가능성이 높아지는지 고려 (예: 권역 관광벨트 조성, 기후재난 공동대응)

○ 형평성(Equity) : 재정력이 취약한 시·군이나 농촌 지역에 필수 생활 서비스를 보장하여 지역 간 서비스 격차를 완화할 수 있는지 평가 (예: 수요응답교통 공동 운영, 필수의료 공동 지원)

○ 대응성(Responsiveness) : 행정구역이 아닌 주민의 실제 통근, 통학, 의료 이용 등 생활권 단위의 행정 수요를 적절히 반영하는지 판단 (예: 경계 지역 교통서비스, 생활인구 기반 행정서비스)

▌법적 및 기능적 선정 기준

○ 행정이념뿐만 아니라 법령상 사무 배분 원리와 실제 지역의 기능적 연계성을 함께 고려해야 함

○ 법적 기준 (광역성의 원리) : 단일 기초지자체가 처리하기 어렵고 통합 관리가 필요한 사무를 중심으로 선정함. 「지방자치법」상 자치구 사무에서 제외되는 사무들(장사시설, 폐기물 처리, 도시계획 등)은 대규모 재정, 전문성, 광역적 조정이 필요한 사무로 공동사무의 중요한 참고 기준이 됨

○ 기능적 기준 (생활·산업권 연계) : 주민 생활권, 산업·경제권, 관광·문화권, 환경·인프라권 등 실제 기능이 형성되는 공간 단위를 기준으로 함

- 생활권 : 통근·통학, 의료 등 일상생활 범위 연계
- 산업·경제권 : 지역 특화 산업(농생명, 바이오 등)의 생태계 확장 및 물류 체계 공동화
- 관광·문화권 : 행정구역을 넘는 자연·역사 자원의 벨트화 및 공동 마케팅
- 환경·인프라권 : 하천 관리, 산림 재난, 상하수도 등 광역적 영향권 관리

▌실행 가능성(Feasibility) 기준

○ 필요성이 높더라도 실제 행정 체계 안에서 지속될 수 있는지를 판단하는 세 가지 하위 기준이 적용됨

○ 책임성(Accountability) : 참여 시·군 간 비용 분담 기준, 운영 주체, 성과 책임 등을 명확히 설정할 수 있어야 함

○ 합법성(Legality) : 조례, 규약, 협약 등 법적 근거를 갖추고 예산 집행과 법정 절차를 준수할 수 있어야 함

○ 민주성(Democracy) : 주민 의견 수렴 절차를 마련하고 시·군 의회와 지역사회의 수용성을 확보할 수 있어야 함

▌종합적 공동사무 검토 요소

○ 공동처리를 통해 비용 절감과 중복투자 방지가 가능한가

○ 개별 시·군 단독 추진보다 권역 단위 정책성과가 큰가

○ 인구감소지역과 농촌지역의 서비스 격차 완화에 기여하는가

○ 주민의 실제 생활권과 행정수요를 반영하는가

○ 법적 사무배분상 광역성·통합성·전문성이 높은 사무인가

○ 전북의 생활권, 산업권, 관광문화권, 환경권과 기능적으로 연계되는가

○ 참여 시·군 간 비용·역할·운영·성과책임을 명확히 할 수 있는가

○ 법령, 조례, 협약 등 제도적 근거를 갖출 수 있는가

○ 주민수용성과 이해관계자 참여를 확보할 수 있는가

○ 전북도 본청의 발굴·기획, 협의·조정, 재정지원, 제도정비, 성과관리 기능과 연계 가능한가

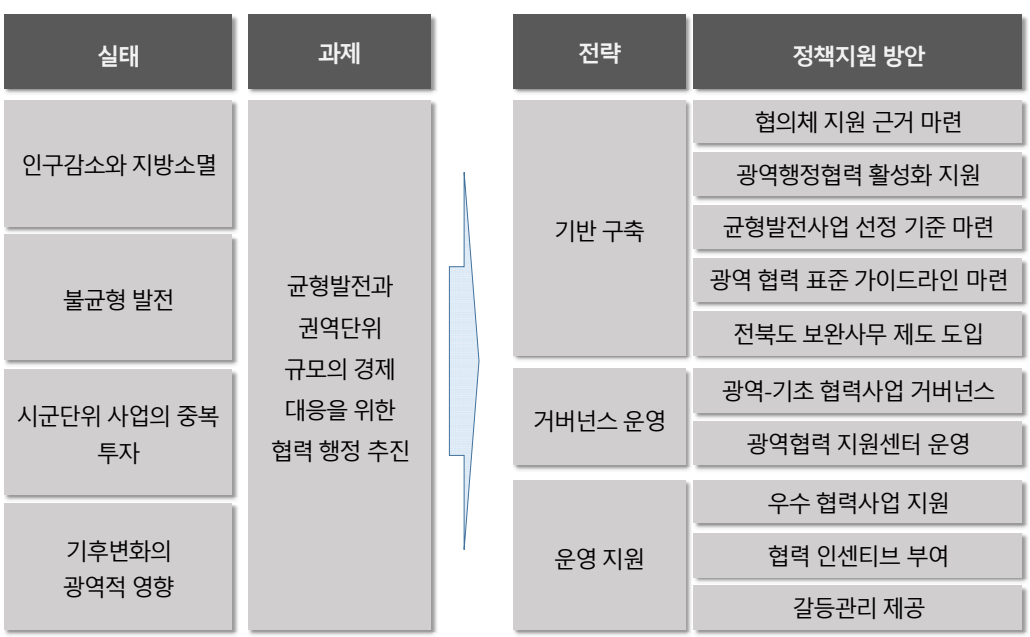
2. 권역별 협의체 구성 및 지원 체계

○ 불균형 발전 등에 대응하여 균형발전과 권역단위 대응을 위한 협력행정을 추진하기 위해 기반 구축, 거버넌스 운영, 운영 지원의 세 가지 전략에 대한 정책지원을 제안함

○ 첫째, 법적·제도적 근거와 재정 및 사업 기준을 마련하는 '기반 구축'으로는 협의체 지원 근거 마련과 광역행정협력 활성화를 지원하며, 균형발전사업 선정 기준과 광역 협력 표준 가이드라인도 마련함. 또한, 전북도 보완사무 제도를 도입함

○ 둘째, '거버넌스 운영' 전략을 위해 협력체계로서 광역과 기초지자체 간의 협력사업 거버넌스를 구성하고, 이를 지원할 광역협력 지원센터를 운영함

○ 셋째, '운영 지원'을 위해서는 우수 협력사업에 대한 직접적인 지원과 함께 참여 주체들에게 협력 인센티브를 부여하며, 발생하는 갈등을 관리하기 위한 지원을 제공함



[그림 4-1] 권역별 협의체 지원 체계

가. 권역 협력 기반 구축

1) 전북특별자치도 광역행정협력 지원 근거 마련

가) 필요성

○ 기초지자체 간 협력은 행정구역을 넘어 생활권 및 경제권 단위에서 현안문제 해결을 위해 필요성이 확대되고 있으나, 협력사업 발굴과 재원 확보에는 한계가 존재함

○ 이에 광역지자체가 협력사업의 기획·조정·재정지원을 체계적으로 수행할 수 있도록 지원 근거를 마련할 필요가 있음

○ 기초지자체 간 광역협력 활성화, 기초지자체 간 이해관계 조정, 사업 추진의 지속성 확보를 통한 지역 경쟁력 강화를 위해 광역지자체 차원의 지원 내용을 관련 조례에 담아 근거를 마련함

나) 주요 내용

▌「전북특별자치도 지역균형발전 지원 조례」 개정을 통한 지원 근거 마련

○ 「전북특별자치도 지역균형발전 지원 조례」는 전북의 지역 간 상대적 발전 격차를 줄이기 위해 지역균형발전 지원지역에 대한 지역균형발전사업 지원을 통해 전북도 전역이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 만드는 것을 목적으로 함

○ 지역균형발전사업의 효과를 제고하기 위해 개별 시군의 단독사업을 지양하고, 시군 간 협력사업을 강조 및 지원함으로써 전북도 지역균형발전을 실현할 수 있도록 지역균형발전 지원 조례의 개정을 통한 근거를 마련하고자 함

▌ 추가되는 주요 핵심 조항

○ (광역행정 및 시군 간 협력의 기본원칙) 협력 당사자 간 상호신뢰 속에서 대등한 상호관계를 바탕으로 공동의 목적을 달성하는 것을 우선하고, 대화와 타협을 통해 협력의 내용과 문제 해결을 위해 노력할 것을 제시

○ (지역균형발전위원회의 광역행정협력 지원 기능 추가) 시군 간 광역행정의 효율적인 수행에 필요한 사항을 심의 또는 결정하기 위하여 기존의 지역균형발전위원회의 심의·의결 사항에 광역행정협력에 관한 사항 추가

○ (재정지원 및 우수 협력에 대한 포상 등) 광역행정 협력사업의 효율적이고 효과적인 추진을 위하여 사업에 필요한 경비의 일부를 예산의 범위 안에서 지원하고, 광역행정 및 협력사업 실적이 우수한 자치단체를 포상하거나 인센티브를 부여하여 시군 간 협력을 유도할 수 있도록 동기부여 제시

○ (광역행정협력 거버넌스 구축) 시군 간 광역행정 및 협력사업을 원활하게 추진하기 위하여 참여 자치단체가 거버넌스를 구축하여 협력과 갈등관리를 위한 논의구조를 형성하도록 하고 전북도 참여로 중재 역할 기능 제시

○ (광역행정협력 예산 지원) 지역균형발전위원회의 심의 및 의결로 결정된 협력행정의 지원, 우수 협력사업 포상, 거버넌스 운영에 필요한 경비의 지출을 지역균형발전특별회계의 세출 용도에 포함

○ (광역행정협력 영향평가 및 모니터링) 광역행정협력의 효율성 제고와 지속성을 위해 지원 내용에 대한 영향평가와 모니터링 실시

다) 기대효과

○ 전북도 균형발전을 위해 시군이 추진하는 광역행정협력에 대한 재정지원 근거 마련

○ 제도적 지원을 통한 안정적 광역행정협력의 추진과 성과 도출로 타 시군과 협력을 통한 지역발전의 참여에 동기 부여

2) 광역행정협력 활성화 지원

가) 필요성

○ 인구소멸에 따른 수요가 부족하지만 반드시 공급되어야 하는 도시서비스임에도 불구하고 재정적 부담으로 인해 개별 시군 단독으로 설치가 어려운 경우에는 수요를 공유하는 시군이 공동 추진을 유도하고 지원하여야 함

나) 주요 내용

▌지역균형발전 특별회계 세출 항목 협의체 지원 추가

○ 지역균형발전 특별회계는 '지역균형발전사업 시행에 따른 비용의 지출', '지역균형발전사업에 필요한 사업비의 지원', '예비비 등'을 세출 항목으로 명시하고 있음

○ 지역균형발전 특별회계를 지역균형발전의 취지를 강조하고 지원의 효과를 높이기 위해서 세출 항목에 행정협력 협의체 운영 및 협력사업 지원 명시하도록 함

- 협의체 운영 및 협력사업 지원을 위해서 광역행정 거버넌스 운영에 필요한 경비나 광역행정 우수 협력사업에 대한 포상 등을 위한 지원에 활용

▌협력사업(지역균형발전사업) 사업비 지원

○ 시설이나 행정서비스에 대해 다수의 시군이 광역행정협력 추진 시 사업에 필요한 예산 지원

○ 지역균형발전사업으로 추진되는 시군 간 협력사업을 대상으로 사업비 일부를 특별회계를 통해 지원

다) 기대 효과

○ 협력사업에 대한 예산 지원으로 도민에게 필요한 도시서비스의 공급

3) 균형발전사업 선정 기준 마련

가) 필요성

○ 14개 시군을 대상으로 지역균형발전 지원지역을 지정하고 지역균형발전을 위해 추진하는 지역균형발전사업의 효율적인 선정과 추진을 위해 기준 마련 필요

○ 지역균형발전사업은 불균형발전의 해소 및 개성 있게 잘 사는 사회를 구현 등 지역균형발전 조례의 취지에 부합하는 사업으로 선정하여야 함

나) 주요 내용

▌지역균형발전사업 선정 방향

○ 지역균형발전 조례의 '지역균형발전'의 정의에 따라 '지역 간 상대적 발전 격차 감소', '지역의 자립적 발전역량 증진', '삶의 질 향상', '지속가능한 발전 도모', '개성 있게 골고루 잘 사는 사회 구현'을 위한 지역균형발전사업을 대상으로 함

○ 시군 수요조사 결과에 따라 지역균형발전 지원지역은 인구, 보건복지, 산업·일자리, 경제활동에 우선순위를 두고, 지역균형발전사업은 특화도, 낙후도, 준비도, 연계성에 차례로 우선순위를 둠

▌지역균형발전사업 선정 기준

○ 선정 지표는 다음과 같이 균형발전 항목과 사업구상 항목으로 구분됨

○ 균형발전 항목은 사업의 취지인 지역균형발전 달성을 목표로 하는 것으로서 시군 수요조사 결과를 토대로 가중치 부여

○ 사업구상 항목은 사업의 충실한 계획과 실현가능성을 목표로 하는 것으로서 합리적인 사업내용으로 실제로 사업을 추진하여 성과를 창출할 수 있는지를 판단하는 지표

[표 4-9] 지역균형발전사업 선정 기준 지표(안)

항목	지표	내용
균형발전	낙후도	균형발전의 목적이므로 지역의 낙후 정도
	특화도	사업을 통해 경쟁력 제고가 가능한 지역의 특화산업
	준비도	예산 또는 사업부지 확보 등의 사업 준비 정도
	연계도	사업 성과의 시너지 효과 제고를 위해 연계된 사업 존재 여부
사업계획	사업내용 적정성	현황 및 실태조사, 사업 세부 내용, 실행방안
	사업추진 체계	사업부지 및 사업주체 명확성, 주민참여 및 거버넌스
	독창성, 지역특수성	타 지역과 차별화된 지역만의 특수성 반영
	사업(기대)효과	사업을 통해 창출되는 기대 효과
	실현 가능성	사업의 추진 및 실현 가능성

[표 4-10] 지역균형발전사업 지표 점수(가중치) 예시

항목	지표	점수	사례
균형발전	낙후도	37(28)	시군 수요조사 점수(점수 비중)
	특화도	42(32)	
	준비도	28(22)	
	연계도	23(18)	
사업계획	사업내용 적정성	10~25	희망만들기 사업(2016), 새뜰마을(2016), 도시재생 뉴딜(2017)
	사업추진 체계	15~25	희망만들기 사업(2016), 새뜰마을(2016), 도시재생 뉴딜(2017), 혁신도시 발전계획 이행(2019)
	독창성, 지역특수성	10~30	희망만들기 사업(2016), 새뜰마을(2016)
	사업(기대)효과	30	도시재생 뉴딜(2017), 혁신도시 발전계획 이행(2019)
	실현 가능성	15~30	도시재생 뉴딜(2017), 혁신도시 발전계획 이행(2019)

다) 기대 효과

○ 조례 본연의 취지에 부합하는 사업의 선정으로 정책의 목적 달성

○ 구체적인 지표에 따른 사업의 선정으로 사업집행의 실현 가능성 제고

4) 광역행정협력 표준 가이드라인 마련

가) 필요성

○ 현재 지자체 간 협력사업 추진 시, 참고할 수 있는 통일된 매뉴얼이 없어 사업마다 추진 체계, 협약 방식, 조례 제정 등을 새롭게 기획해야 하는 행정력 낭비 발생

○ 협력사업에서 가장 빈번하게 발생하는 '사업비 및 운영비 분담 비율'과 '기피시설 입지 선정' 과정에서 지자체 간 자의적 해석을 방지하고 합의를 이끌어낼 객관적인 가이드라인 부재

나) 주요 내용

▌목적 및 기본 방향

○ 상생 협력

- 행정구역을 초월하는 공통 현안(교통, 환경, 경제 등)에 대한 공동 대응체계 마련

○ 실효성 확보

- 단순한 의견 교환을 넘어, 구속력 있는 의사결정과 예산 분담을 통한 실질적 사업 추진

○ 유연한 연대

- 사안의 성격과 규모에 따라 2개 이상의 지자체가 자유롭게 참여하는 맞춤형 권역 설정

▌권역 협의체 구성 기준

○ 협의체는 원활한 의사결정과 전문적인 실무 검토를 위해 최고 의사결정과 실무 집행의 이중구조로 구성

[표 4-11] 권역 협의체 기구(예시)

기구명	구성원	주요 역할
본협의회	참여 지자체장	협의체 기본 방향 설정 및 최종 의사결정, 합의문 서명
실무협의회	기획조정실장 및 소관 국·과장	안건 사전 검토, 재원 분담안 조율, 부서 간 실무 협의
공동사무국	참여 지자체 파견 공무원	회의 개최 준비, 합의 사항 이행 점검, 행정 실무 총괄
민간자문단	학계, 법조계, 시민사회 전문가	갈등 조정 자문, 사업 타당성 검토 및 객관적 지표 제공

▌공동사무 유형별 추진방식

○ 단기·시범형 사무 : 업무협약, 협력사업

○ 반복적 협의·조정형 사무 : 행정협의회, 실무협의체

○ 특정 시설 공동이용형 사무 : 사무위탁, 공동운영협약

○ 공동시설 설치·운영형 사무 : 지방자치단체조합

○ 장기·복합 광역사무 : 특별지방자치단체

▌공동사무 분야별 추진방식

○ 생활서비스 공동사무 : 주민 체감도가 높고 비교적 단기간에 시범사업 추진이 가능한 분야이므로, 초기에는 협력사업 또는 업무협약 방식으로 추진할 수 있음. 예를 들어 농촌형 수요응답교통, 생활SOC 공동이용, 고령자 이동복지 등은 참여 시·군 간 협약을 통해 시범사업으로 추진한 뒤, 운영성과에 따라 행정협의회 또는 공동운영체계로 발전시킬 수 있음

○ 산업·경제 공동사무 : 대학, 기업, 연구기관 등 다양한 주체가 참여하므로 민관협력형 협약, 공동사업단, 지역발전투자협약 등과 연계할 필요가 있음

○ 관광·문화 공동사무 : 기존 관광개발조합, 관광협의체, 공동홍보협약 등을 활용하여 관광벨트, 공동 관광패스, 공동브랜드 사업으로 발전시킬 수 있음

○ 환경·기반시설 공동사무 : 시설 설치와 운영, 비용분담, 입지갈등이 수반되므로 단순 협약보다는 사무위탁, 지방자치단체조합, 공동운영규약 등 제도화 수준이 높은 방식이 적합함

▌안건 상정 및 처리 절차

① 안건 발굴 및 상정(각 지자체 기획부서)

○ 참여 지자체는 공동 대응이 필요한 현안을 발굴하여 기초 타당성 조사 자료와 함께 실무협의회에 안건 제출

② 실무협의회 사전 검토(이해관계 및 예산 조율)

○ 상정된 안건의 법적 타당성, 사업비 분담 비율, 추진 방식 등을 실무진 차원에서 조율하고 단일 합의안을 도출하고, 갈등 발생 시 민간자문단의 의견 수렴

③ 본협의회 심의 및 의결(지자체장 최종 합의)

○ 실무협의회를 통과한 안건을 상정하여 지자체장들이 최종 논의함. 의결은 원칙적으로 참여 위원 전원 찬성(만장일치)으로 이루어짐

④ 합의문 채택 및 의회 보고(구속력 확보)

○ 의결된 안건은 공동 합의문 형태로 채택되며, 각 지자체는 이를 자치단체보에 고시하고 해당 지방의회에 진행 상황을 보고하여 예산 편성의 근거를 마련함

⑤ 공동 사업 집행 및 평가(사후 관리)

○ 주관 지자체 또는 지방자치단체조합을 통해 사업을 집행하며, 연 1회 공동사무국 주관으로 추진 실적을 점검하여 본협의회에 보고함

▌실효성 확보를 위한 운영 지침

○ 회의 개최 정례화

- 본협의회는 반기별 1회(상/하반기), 실무협의회는 분기별 1회 정기 개최를 원칙으로 하며, 긴급 현안 발생 시 임시회를 소집함. 회의 주재는 참여 지자체가 윤번제로 맡음

○ 비용 부담의 원칙

- 협의체 운영에 필요한 기본 경비는 균등 분담을 원칙으로 하되, 특정 공동 사업에 소요되는 예산은 수혜 인구, 재정 여건, 시설의 위치 등을 종합적으로 고려해 실무협의회에서 차등 분담률을 결정

○ 미이행 시 조치 사항

- 합의된 사항을 정당한 사유 없이 이행하지 않는 지자체에 대해서는, 앞서 계획한 '광역행정 협력지원기금' 배분이나 광역지자체 인센티브 심사 시 페널티를 부여하는 규정을 협의체 규약에 명시함

▌합리적 재원 분담 모델

○ 협력행정에서 가장 빈번한 예산 분담 갈등을 예방하기 위해, 사업의 성격에 따라 객관적인 지표를 산술적으로 결합한 분담 기준을 적용

○ 기본 경비 (협의회 운영비)

- 원칙 : 참여 지자체 간 균등 분담 (1/n)
- 대상 : 회의비, 공동사무국 유지비, 기초 연구용역비 등

○ 사업 예산 (시설 구축비 및 운영비)

- 원칙 : 수혜 정도와 지자체의 여건을 고려한 차등 분담
- 표준 산식 모델 : 각 지자체 i가 부담해야 할 사업비 C_i는 총사업비 C_{total}에 가중치를 곱하여 산출

$$C_i = C_{total} \times (w_1 \frac{P_i}{\sum P} + w_2 \frac{\overline{F}_i}{\sum \overline{F}} + w_3 \frac{U_i}{\sum U})$$

(단, w_1, w_2, w_3는 가중치로서 합은 1이고, P는 수혜 인구, $\overline{F}$는 재정자립도의 역수, U는 시설이용률(또는 접근성 지표)임)

·수혜 인구 : 공동 교통망, 문화시설 등 인구 비례로 혜택을 보는 사업에 높은 가중치 적용

·재정 여건 : 지자체 간 재정 규모 격차가 클 때, 재정자립도가 낮은 지자체의 부담을 완화하기 위해 보조적으로 사용

·이용률/접근성 : 하수처리장, 소각장 등 시설의 위치나 실제 처리 용량(톤/일)이 명확히 측정되는 환경시설에 핵심 가중치로 적용

다) 기대 효과

○ 표준화된 절차와 양식을 활용함으로써 사업 초기 기획 및 합의에 소요되는 시간을 대폭 단축하고, 불필요한 시행착오와 행정적 낭비 방지

○ 명확한 재원 분담 기준과 갈등 조정 절차가 사전에 마련되므로, 참여 지자체들이 향후 발생할 리스크를 예측하고 안정적으로 사업에 참여할 수 있는 신뢰 기반 형성

5) 전북특별자치도 보완사무 제도 도입

가) 필요성

○ 현재 전북도의 시·군 협력은 개별 사업 수준에 머무르고, 행정구역 단위를 넘어선 종합적 협력체계는 미흡함

○ 기존의 협력체계는 법제·예산·행정절차 측면에서 한계가 있어 자치단체 간 협력 제도의 활용도가 낮은 것으로 지적되고 있음

○ 일본에서는 광역지자체인 도도부현이 기초지자체인 일반 시정촌이 규모 또는 성질상 처리하기 곤란한 업무에 대한 보완사무를 처리하도록 규정하고 있음

나) 주요 내용

○ 대상업무 범위

- 인구감소·고령화로 취약해진 분야 중 복지·의료(노인요양·보건소 등), 교육(특성화고·평생교육 시설 등), 교통·기반시설, 지역관광·산업진흥을 중점 선정
- 특히 동부권 6개 시·군 공동수요가 큰 대규모 시설 및 서비스(예: 권역 종합병원, 지역특화고, 복합문화센터 등)

○ 권한·책임 배분

- 전북도: 보완사무 지정·관리(사업기획, 예산확보), 시·군 협의 조정, 업무 집행 총괄
- 시·군: 자체 역량 검토·수행(예: 특정 사업 직접 시행 또는 수혜) 및 공동의사결정 참여
- 협력체/위원회: 도와 시군 대표로 구성된 협의기구를 설치(정책 수립·성과평가)

○ 재원 조달 방안

- 도비(균형발전특별회계 활용) 및 지방교부세·지방소비세 중·장기 증액 요구
- 국가 예산·교부금(균특회계 등) 확보 노력 병행

- 민간·국책 자금(예: 공공기관 이전, 지역금융지원) 활용 검토

○ 조례·규정 개정안

- 「전북특별자치도 지역균형발전 지원 조례」에 '보완사무 지원' 조항을 신설하여 도지사가 보완사무를 지정·관리할 근거 마련

- 시군협의회 구성 및 운영규칙 제정 등 관련 규정 정비

[표 4-12] 전북특별자치도 보완사무 참여주체별 역할

참여주체	내용
전북도(도청)	보완사무 지정·총괄: 협력사업의 사업기획·재원 확보를 주도 도-시군 협의·조정: 권역별 요구를 반영하여 사업 조정 정책 집행 및 관리 책임: 광역 단위에서 정책 집행·성과 관리
시·군 자치단체	사업 수요 제공 및 자체 역량 검토: 지역별 수요·역량을 협력사업에 연계 대형 사업 공동 참여 또는 일부 이양 요청: 조례 특례 등을 통한 역할 조정 요청 협력사업 예산·인력 일부 부담: 재정·인력 분담을 통한 공동추진
주민·지역사회	지역 서비스 수혜자 및 의견 수렴 주체: 주민 의견을 협력사업에 반영 협력사업으로 인한 복지·교육 혜택 향상(정주여건 개선) 기대 참여형 평가·감시 역할: 사업 과정에 대한 모니터링·평가 참여
지방의회(도·시·군)	예산·조례 심의 및 사업평가를 통한 견제·감시 지역균형성·형평성 확보 여부 판단 주민의 이익 대변(주민 의견 청취·반영)
중앙정부·국비기관	균형발전 정책 방향 제시 및 재정지원(지방교부세, 공모사업 등) 협력 초광역 협력 틀(5극3특 등)과의 연계 시너지 고려 국비·보조금 확보 지원 및 조정 역할
재정지원기관	지방재정분권·기금심의를 통한 정책 자금 지원 신규 재원(균특 기금, 특별회계) 운용 협의 기술지원(공공기관 지원, 국책사업 유치 등)

다) 기대효과

○ 광역 차원의 종합계획·시설 제공으로 중복투자를 줄이고 행정 효율 개선

○ 시·군 간 갈등 가능성이 낮아지고 광역·초광역 협력 기반이 강화되어 지역경쟁력 제고

나. 권역 협력 거버넌스 운영

1) 광역-기초 협력 거버넌스 구축

가) 필요성

○ 기초지자체 간 협력의 경우에는 상호 간 이해관계가 충돌하거나 재정적·행정적 역량이 부족할 경우 갈등이 생길 수 있고, 교통, 환경, 감염병 대처, 광역 관광 등 행정구역을 초과하는 문제들을 해결하기 위해서는 광역과 기초가 각각 해결하기보다는 연계된 통합 거버넌스(협의체)가 강력하게 작동해야 함

○ 기초지자체 간 광역행정협력 추진 시, 광역지자체가 촉진자 및 조정자 역할을 수행할 수 있어야 하고, 광역-기초 간 상설 거버넌스를 구축하여 협력사업의 지속성과 성과를 제고할 필요가 있음.

나) 주요 내용

▌거버넌스 구조

○ 광역-기초 상생발전협의회 (최고 의사결정기구)

- 구성 : 광역지자체장(시·도지사) 및 참여 기초지자체장(시장·군수·구청장)
- 역할 : 주요 협력 사업 추진을 위한 기본계획 승인 및 상위 법령·제도 개선안 도출

○ 광역행정 실무위원회 (집행 및 조율 기구)

- 구성 : 광역 및 기초지자체의 기획조정실장 및 담당 국장급 공무원, 외부 전문가
- 역할 : 안건 검토, 부서 간 의견 조율, 갈등 관리 및 구체적인 사업 계획 수립

○ 사무국 (전담 실무 지원기구)

- 구성 : 광역·기초지자체 파견 공무원 및 전문 연구원으로 구성된 민관합동 전담 조직
- 역할 : 거버넌스 운영 지원, 협력 사업 발굴 및 상시 모니터링

▌ 광역지자체의 역할

○ 협력 사업 예산 우선 지원(도비, 특별조정교부금 등) 및 조례 제정 지원 등 재정적·제도적 인센티브 제공

○ 갈등 조정자로서 기초지자체 간 이해관계 상충 시 중재 및 대안 제시

○ 중앙정부의 광역권 공모사업 유치 및 제도 개선 건의 지원

▌ 기초지자체의 역할

○ 주민 체감도가 높은 사무위탁 및 조합 설립 수요 제안 등 현장 중심의 사업 발굴

○ 협력 사업에 대한 지역 주민의 공감대 형성 및 지방의회 예산 반영 추진 위한 소통

○ 협력사업의 업무 분담 위한 인력 파견과 공동 사업 비용의 합리적 분담

▌ 핵심 협력사항

○ 연계형 광역 인프라를 구축하여 기초지자체 경계 지역의 환경기초시설(쓰레기 소각장, 매립장), 체육·문화시설 공동 건립 및 교차 이용

○ 초광역 경제권 및 관광 벨트를 형성하고 인접 시·군 간 연계 관광 상품 개발 및 지역 특화 산업 공동 육성

○ 대중교통 및 안전망을 통합하여 시·군 구역을 넘나드는 광역 버스 노선 확충, 감염병 및 재난·재해 공동 대응 체계 마련

다) 기대효과

○ 광역지자체가 거버넌스를 통해 중재자 역할을 수행함으로써, 기피시설 설치 등으로 발생할 수 있는 시·군 간 소모적인 분쟁을 조기에 차단

2) 전북 광역협력 지원센터 운영

가) 필요성

○ 기초지자체는 전문 인력과 자원의 부족으로 행정구역을 초월한 공동 사무 발굴과 복잡한 이해관계 조정에 한계

○ 협력사업 추진 과정에서 발생하는 지자체 간 업무범위 분담, 예산 갈등, 주민 반대 등에 대해서 사업 초기부터 완료 후 운영까지 지원하는 상시 전담 지원 조직 필요

나) 주요 내용

▌전 과정 맞춤형 컨설팅 및 업무 지원

○ 기획/발굴 지원 : 지역별 행정 수요 조사, B/C 타당성 분석 지원, 표준 가이드라인 기반의 사업 구상 컨설팅

○ 협상/출범 지원 : 지자체 간 규약(조례) 작성 지원, 표준 상생협약서(MOA) 작성 법률 검토, 공청회 지원

○ 갈등/조정 지원 : 지자체 간 비용 분담 갈등 시 제3자적 중재안 설계, 전문 옴부즈만 파견

○ 운영/사후 지원 : 지자체조합 및 행정협의회 운영 실태 점검, 모니터링 및 성과 평가 수행

▌컨설팅 내용

- 공동사무 추진방식 검토
- 관련 법령 및 조례 검토
- 표준협약서 및 운영규약 작성 지원

- 비용분담 기준 설계
- 지방의회 동의 절차 지원
- 주민수용성 확보 절차 자문
- 중앙정부 공모사업 연계 자문

▌지원센터 조직 구성

○ 실무를 총괄하는 3개 팀으로 구성

- 전략기획팀 : 권역별 발전전략 수립, 초광역·기초 협력권 설정, '표준 조례안 및 가이드라인' 배포
- 공동사업지원팀 : 시군 간 공동사무(환경시설, 관광, 교통 등)를 발굴하고 국비 확보 및 사업 집행 지원
- 갈등조정·성과관리팀 : 시군 간 이해관계(비용분담 등)를 중재하고, 협력 실적 기반의 인센티브(보조금 가산점 등) 부여를 위한 성과 평가 담당

▌인력 확보 및 운영 방안

○ 파견 인력과 고유 인력 혼합 구성

- 파견 공무원 : 전북도와 14개 시군에서 공무원을 파견받아 각 지자체와의 소통 창구 역할을 수행
- 고유 인력(민간 전문가) : 연구원, 변호사, 회계사 등 전문 인력을 센터 소속으로 별도 채용하여 정책의 연속성과 전문성 확보

○ 전문인력 양성 및 교육

- 전북특별자치도 인재개발원을 활용하여 공무원 및 지방의원을 대상으로 '광역 행정 협력 전문가 양성 프로그램'을 운영하여 내부 역량 강화
- 민간부문(컨설팅 연구기관)과의 인력 유동성을 높여 현장 중심의 전문가들이 센터에 참여할 수 있는 구조 형성

○ 인사상 인센티브 부여 : 센터로 파견되는 공무원에게 근무성적평정 가산점을 부여하거나 포상 실시로 자발적인 참여 동기 부여

다) 기대효과

○ 전문 센터의 법률·행정·재정 컨설팅을 통해 기초지자체 공무원의 업무 부담을 줄이고, 담당자 교체와 관계없이 사업의 연속성과 전문성 확보

다. 권역 협의체 운영지원

1) 우수 협력사업 지원

가) 필요성

○ 대부분의 협력사업은 초기 건립비나 구축비 위주로 지원되며, 이후 운영 단계에서는 기초지자체 간 비용 분담 문제나 재정 악화로 인해 서비스 질이 하락하는 문제 발생

○ 모범적인 운영으로 주민 만족도가 높은 사업은 수요가 증가하면서 이에 대응한 서비스 범위 확대나 시설 고도화(스마트화 등)가 필요할 수 있음

○ 성과가 확인된 우수 협력사업에 추가적으로 예산을 지원함으로써 기초지자체 간 협력사업의 성과를 확대하고 지속가능하게 하며, 광역지자체 차원에서도 예산의 효율적 사용과 균형발전을 꾀할 수 있음

나) 주요 내용

▌지원 대상

○ 최소 1~2년 이상 운영된 기초지자체 간 공동 사업 중, 모범 사업을 매년 선정

○ 우수 협력사업 선정 기준

- (운영 안정성) 당초 합의된 운영비 분담 비율을 갈등 없이 성실히 이행
- (이용 실적 및 편익) 목표했던 공동 이용률(수혜 인구) 및 주민 만족도
- (재정 효율화 기여도) 개별 운영 대비 명확한 예산 절감(중복 투자 방지) 효과

▌주요 지원 내용 (추가 예산의 용도)

○ 선정된 우수 사업에 대해서는 단순 격려금이 아닌, 해당 사업의 성과를 높이는 목적성 예산으로 추가 지원

○ (인프라 확장 및 기능 보강) 공동 이용 시설의 증축, 노후 장비 교체, 수용 능력 확대를 위한 시설 개선

○ (서비스 고도화 및 스마트화) 기후변화 자연재해 대응 하천 수위관리 AI 시스템 도입 및 광역 소각장에 최신 친환경 저감 설비 추가 등 서비스 수준을 한 단계 높이는 시설 성능 고도화

○ (초과 운영비 보전) 우수한 운영으로 이용객 증가에 따른 운영비 증가로 발생하는 적자(예: 광역 공영버스 확대 운영에 따른 손실금)에 대해 운영비 일부를 보전(공익성 사업 한정)

▌지원 수단 및 재원 마련 방식

○ 광역지자체 보조율 상향 적용: 기존 사업 확장을 위해 기금이나 도비·시군비를 신청할 경우, 일반 사업보다 높은 매칭 보조율(예: 기존 30% 지원 → 50~70% 확대 지원) 적용

○ 특별조정교부금 목적 배정: 광역지자체장이 시·군에 배분하는 특별조정교부금을 '모범 협력사업 확장 특별금' 명목으로 우선 배정하여 신속하게 자금 마련

다) 기대 효과

○ 이미 주민들이 유용하게 사용하고 있는 시설이나 서비스에 예산이 추가로 투입되므로, 시설 환경 개선 등 공공서비스 개선 체감

○ 추가 지원을 위해 우수 협력사업의 선정을 목표로 시설을 방치하지 않고 서로 책임감 있게 관리하려는 선순환 구조 형성

2) 협력 기반의 인센티브 부여

가) 필요성

○ 타 지자체와 협력하는 경우에는 지자체 간 이해관계의 상충으로 원활한 추진이 어려워 협력의 동기를 떨어뜨리게 되므로 성과에 기반한 인센티브 부여를 통해 기초지자체 협력 사업을 발굴하도록 동기를 부여할 필요 있음

○ 단순히 협의회를 구성하거나 협약을 체결하는 '형식적 협력'을 넘어, 실제 주민이 체감하는 성과와 예산 절감 효율성을 평가함으로써 행정 협력의 질적 고도화

○ 우수 사례를 선정하고 파격적인 지원을 제공함으로써, 타 기초지자체들이 벤치마킹하는 협력 모델을 확산하는 선순환 구조를 만들 필요가 있음

나) 주요 내용

▌인센티브 지급 대상 (평가 기준)

○ 주민 체감도 및 편익 증진 : 시·군 경계 지역의 교통 불편 해소, 공동 문화·복지시설 교차 이용률 등 주민 생활의 질을 크게 높인 사례

○ 재정 및 행정 효율성 : 중복 투자 방지, 공동 인프라 운영을 통해 가시적인 예산 절감 효과를 증명한 사례

○ 갈등 극복 노력 : 쓰레기 처리장, 화장장 등 비선호 시설을 지자체 간 상생 협의와 주민 소통을 통해 성공적으로 유치·운영한 사례

▌인센티브 내용

○ 차기 협력사업 재정 우선 지원 : 차년도 광역행정협력 공모사업 선정 시 가점 부여 및 사업비 매칭 비율 상향 등 우대

○ 기관 포상 및 홍보 지원 : 우수 지자체 표창, 대외 언론 홍보 및 전국 단위 우수사례 발표회 기회 제공

▌ 인센티브 수단 (실행 방식)

○ 재정적 수단 (특별조정교부금 배정) : 전북도가 시·군에 주는 특별조정교부금(특조금) 산정 지표에 '광역행정협력 우수도' 항목을 신설하여 반영

○ 인사적 수단 (인센티브 연계 공무원 포상 : 핵심 기획·실무 공무원에게 도지사 표창, 근무성적평정 가점 부여 등

○ 행정적 수단 (규제 완화 및 컨설팅) : 우수 지자체가 추진하는 후속 사업에 대해 대상 부지 용도 변경, 광역 차원의 인허가 절차 간소화

다) 기대효과

○ 시·군 자치단체장의 협력 의지를 고취하고, 규모의 경제를 실현하여 지방재정 투자의 효율성을 극대화하며 시·군 간 상생 협력의 동기 부여

○ 지자체 간 협력은 이해조율의 어려움이 있어 기피될 수 있으나, 인사·재정적 인센티브를 보장함으로써 공무원들의 적극적인 업무참여 유도

○ 성공한 우수사례가 인센티브를 받아 더 큰 사업으로 발전하고, 타 지자체들이 자극을 받아 새로운 협력 모델을 발굴함으로써 '거버넌스 활성화 → 성과 창출 → 인센티브 지원 → 초광역 협력 확대'로 이어지는 선순환 생태계 형성

3) 광역행정협력 갈등관리 지원

가) 필요성

○ 행정구역을 넘어서는 자치단체 간 사무위탁이나 공동시설(소각장, 화장장 등) 건립은 비용 분담과 이용 혜택에서 차이가 발생할 수밖에 없으므로 지자체 간 광역행정에 이견이 생길 수 있어 사업이 원만히 추진되지 못하는 사례가 나타남

○ 갈등 상황이 발생했을 때 기초지자체 간의 수평적 협의체만으로는 이견 조율이 어려울 수 있기 때문에 법적 소송 등 외부의 인위적인 관여보다는 내부에서의 상시적이고 전문적인 중재 기구가 필요함

○ 사업 기획단계부터 잠재적인 갈등 요소를 파악하고, 주민과 소통 및 지자체 간 합의를 이끄는 프로그램을 지원하는 등 선제적인 갈등 관리 거점이 필요함

나) 주요 내용

▌갈등관리 지원체계 및 인프라 구축

○ 갈등관리 전담팀 신설 : 광역협력 지원센터 내에 행정·법률·갈등조정 전문가, 시민사회 인사 등으로 구성된 전담 조직 구성

○ 지자체 상생 광역협력 협의회 상설화 : 갈등 상황의 발생으로 지자체의 요청이 있을 시, 센터 주관으로 분쟁 지자체들이 모이는 실무협의회 개최

▌단계별 갈등관리 지원 사업

단계	지원	구체적 수행 내용
1단계 예방 기획~설계	갈등영향분석 지원	협력 사업 초기 단계에서 이해관계자 분석, 잠재적 갈등 요인(환경, 소음, 재정 등)을 객관적으로 시뮬레이션하여 지자체에 제공
2단계 조율 (의견 충돌 시)	전문가 옴부즈만 파견	지자체 간 비용 분담이나 부지 선정으로 대립할 때, 센터의 중재 공무원과 갈등조정 전문가를 현장에 파견하여 타협안 도출
3단계 봉합 (주민 반대 시)	주민 수용성 제고 프로그램	비선호 시설 유치 등으로 지역 주민 반발이 심할 경우, 센터 주관으로 공청회·설명회를 대행하고 선진 시설 견학, 상생 기금 인센티브 매칭 지원

▌갈등 해소를 위한 제도적 수단

○ 데이터 기반 객관적 중재안 제시 : 지자체 간 주장이 맞설 때, 센터가 전문 연구기관과 연계하여 객관적인 비용 대비 편익 분석(B/C 타당성 조사) 결과를 제공해 신뢰성 확보

○ 상생 협약(MOU) 체결 및 보증 : 합의된 사항에 대해 도지사(광역장)의 보증 하에 구속력 있는 상생 협약을 체결하도록 지원하여 향후 파기 가능성 차단

다) 기대효과

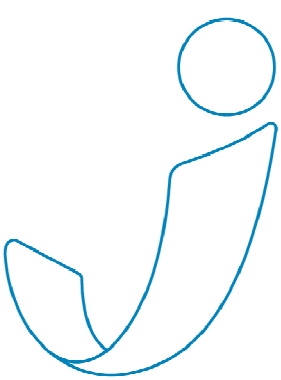
○ 법적 소송이나 사업 중단으로 인해 발생하는 재정 손실을 막고, 소모적 분쟁 방지를 통한 행정력 및 예산 절감

○ 갈등관리를 통한 원만한 사업 추진으로 사업의 완공률 및 지속가능성 극대화

제5장

결론

1. 연구 종합
2. 정책 제언



제5장 결론

1. 연구 종합

1) 지역 간 협력의 필요성과 협의체 운영 시사점

○ (광역협력 필요성 확대) 전북은 인구감소와 고령화, 시·군 간 재정 및 행정역량의 격차가 심화되는 반면, 주민의 통근·통학, 의료·복지, 관광 및 경제활동 범위는 행정구역을 넘어 확대되고 있어 지방자치단체 간 협력 필요성이 커지고 있음

○ (협력방식의 선택적 적용) 「지방자치법」상 지방자치단체 간 협력방식은 협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 및 특별지방자치단체 등으로 구분되며, 사업의 규모·지속성·전문성·집행력 등을 고려하여 적합한 방식을 선택할 필요가 있음

○ (협력사업의 주요 성과) 국내 사례와 지리산권관광개발조합, 전주권 광역소각장, 서남권 추모공원을 검토한 결과, 지방자치단체 간 협력은 광역 관광사업과 환경·장사시설을 공동으로 추진하고 시설의 중복투자를 줄이는 데 기여한 것으로 나타남

○ (협력사업의 운영 한계) 국비지원 종료 이후 참여 지자체의 분담금에 의존하면서 사업이 축소되거나 운영업무가 주관 지자체에 집중되고 시설 입지 지역과 이용 지역 간 비용 및 편익 배분을 둘러싼 갈등이 발생하는 한계가 확인됨

○ (지속가능한 협력조건) 협력사업의 지속성을 확보하기 위해서는 안정적인 재원, 전담인력, 명확한 역할과 비용 분담, 주민편익 공유 및 갈등조정 장치를 함께 마련할 필요가 있음

2) 전북의 지역 불균형과 시·군 협력 수요

○ (권역 간 경제력 격차) 전북 지역내총생산의 78.0%가 중추도시권인 전주, 군산, 익산, 완주에 집중된 반면, 서남권은 11.9%, 동부권은 10.1%에 그쳐 권역 간 경제력 격차가 큰 것으로 나타남

○ (지역 대응역량의 한계) 동부권과 서남권 일부 시·군은 인구감소, 높은 고령화율 및 낮은 재정자립도가 중첩되어 개별 시·군의 행정역량만으로 지역문제와 광역적 행정수요에 대응하기 어려운 구조로 분석됨

○ (균형발전사업 선정기준) 시·군 수요조사 결과, 지역균형발전 지원지역 선정 시 인구감소와 고령화 등 인구 분야를 중요하게 고려해야 하며, 지원사업 선정 시에는 지역의 특화도과 낙후도를 우선적으로 반영해야 한다는 의견이 제시됨

○ (시·군 협력 필요성) 조사 대상 시·군의 71.4%가 다른 시·군과의 협력사업이 필요하다고 응답하였으며 지방자치단체 간 협력사업이 지역균형발전에 미치는 효과도 높게 평가함

○ (분야별 지원 수요) 전북도의 우선 지원이 필요한 분야는 지역산업 발전 39.3% 〉 보건의료·안전 및 여가·문화·관광 각각 17.9% 순으로 나타남

○ (협의체 운영 경험) 시·군의 64.3%가 협의체 운영 경험을 보유하고 있어 지방자치단체 간 협력의 필요성과 기본적인 추진 경험은 보유한 것으로 나타남

○ (협력 추진의 우려사항) 협력사업 추진 과정에서 예상되는 우려사항으로 시·군 간 이해관계 충돌과 예산 분담 문제가 있으며, 공동사업 발굴, 전문인력 확보 및 주관 지자체의 업무 부담 완화도 필요한 것으로 조사됨

○ (전북도의 지원 필요성) 전북도는 협력 참여를 권고하는 수준을 넘어 공동사무 발굴 협의체 구성, 재정지원, 이해관계 조정 및 성과관리까지 단계적으로 지원할 필요가 있음

3) 기능권에 기반한 공동사무와 협의체 구성 방향

○ (기능권 중심의 권역 설정) 전북의 권역별 협력은 중추도시권·서남권·동부권과 같은 고정된 권역을 일률적으로 적용하기보다 주민 생활권, 산업·경제권, 관광·문화권 및 환경·기반시설권 등 공동사무의 기능적 연계성을 기준으로 참여 시·군을 구성하는 것이 적절함

▌기능권에 기반한 협력 권역 설정

○ (공동사무 발굴 분야) 공동사무는 생활서비스, 산업·경제, 관광·문화, 환경·기반시설 및 새만금 연계 분야를 중심으로 발굴할 수 있음

○ (생활서비스 분야) 대중교통, 의료·돌봄, 생활SOC 공동이용 등 단일 시·군이 독자적으로 공급하기 어려운 주민생활서비스를 공동사무로 추진할 필요가 있음

○ (산업·경제 분야) 농생명·그린바이오, 농식품, 발효·미생물, 피지컬AI 및 수소에너지 등 지역별 산업자원과 기반시설을 연계하는 공동사업을 추진할 필요가 있음

○ (관광·문화 분야) 시·군별 자연·생태·역사문화자원을 연결하여 관광상품을 공동으로 기획하고 통합 홍보·마케팅을 추진할 필요가 있음

○ (환경·기반시설 분야) 폐기물 처리시설, 장사시설, 상하수도, 수계관리 및 재난 대응 등 광역적 처리가 필요한 기반시설과 행정서비스를 공동으로 관리할 필요가 있음

▌분야별 공동사업 발굴 및 추진

○ (공동사무 발굴 결과) 시·군 수요조사와 지역별 특화자원을 토대로 전주권 광역철도 구축, 미생물 활용 바이오산업 협력, 발효식품산업 협력, 식품산업 발전 공동 추진, 피지컬AI 산업 협력, 수소에너지산업 협력, 동부권 산악치유레저 관광, 식품사막화 방지, 서남권 공공산후조리원 조성, 광역의료복지서비스 네트워크 구축 및 생활폐기물 광역 소각시설 조성 등 11개 공동사무를 제안함

○ (사업별 참여지역 설정) 공동사무별 참여지역은 기존 행정권역보다 실제 기능적 연계성을 기준으로 설정하고, 관련 자원·시설·산업 및 행정수요를 공유하는 시·군을 중심으로 구성할 필요가 있음

▌공동사무 특성별 협의체 구성

○ (행정협의회 적용) 정책조정과 공동기획이 중심인 교통·바이오·식품·관광 분야는 참여 시·군의 자율성과 유연성을 확보할 수 있는 행정협의회 방식이 적합함

○ (지방자치단체조합 적용) 전문적인 산업기반과 지속적인 사업 집행이 필요한 피지컬AI 및 수소에너지 분야는 독립적인 조직과 인력을 운영할 수 있는 지방자치단체조합 방식이 적합함

○ (사무위탁 적용) 기존 시설과 전문서비스를 인접 시·군이 공동으로 이용하는 공공산후조리원, 의료복지 및 생활폐기물 처리 분야는 사무위탁 방식이 적합함

○ (공동사무 선정기준) 공동사무는 능률성, 효과성, 형평성, 대응성, 광역성, 기능적 연계성 및 실행 가능성을 종합적으로 검토하여 선정할 필요가 있음

○ (사전 검토사항) 공동사무 추진 전 비용과 역할 분담, 운영주체와 성과책임, 법적 근거, 주민수용성 및 전북도의 지원 가능성을 구체적으로 검토해야 함

4) 권역협력의 지속성을 위한 지원체계

▌권역협력 기반 구축

○ (3대 지원전략) 권역별 공동사무가 실제 사업으로 추진될 수 있도록 권역협력 기반 구축, 광역-기초 협력 거버넌스 운영 및 협의체 운영지원의 3대 전략을 중심으로 전북도의 지원체계를 마련할 필요가 있음

○ (제도적 기반 구축) 「전북특별자치도 지역균형발전 지원 조례」에 시·군 협력사업의 지원 근거를 보완하고, 지역균형발전사업과 공동사무의 선정기준을 구체화할 필요가 있음

○ (표준 가이드라인 마련) 협의체 구성, 참여기관별 역할, 안건 처리, 비용 분담, 협약·규약 작성, 갈등조정 및 사업평가 절차를 포함한 광역협력 표준 가이드라인을 마련할 필요가 있음

▌광역-기초 거버넌스 운영

○ (광역-기초 거버넌스 구축) 전북도와 참여 시·군 간 의사결정과 실무집행 체계를 명확히 하기 위해 사업별 본협의회, 실무협의회, 공동사무국 및 민간자문단을 구성할 필요가 있음

○ (전담 지원기능 운영) 공동사무 발굴, 타당성 검토, 협의체 구성, 재원 확보, 성과관리 및 갈등조정을 체계적으로 지원하는 전담 기능을 마련할 필요가 있음

○ (전북도의 조정 역할) 전북도는 시·군의 자율적 협력을 보장하면서 공동사무 발굴·기획, 시·군 간 이해관계 조정, 재정지원, 제도 정비 및 성과관리를 총괄하는 광역 조정자로 기능해야 함

▌협의체 운영지원 강화

○ (재정지원 및 인센티브) 협력사업의 지속성을 확보하기 위해 기획비와 타당성 조사비를 지원하고, 우수 협력사업에는 도비 보조율 상향과 후속사업 선정 가점 등 행·재정적 인센티브를 제공할 필요가 있음

○ (단계별 갈등관리) 사업 기획 단계의 갈등영향분석, 이해관계 충돌 시 전문가 중재, 주민 반대 발생 시 공론화와 주민수용성 제고 프로그램 등 단계별 갈등관리체계를 마련할 필요가 있음

○ (주민체감형 성과 창출) 권역별 협력을 단순한 협의체 구성에 그치지 않고 주민의 서비스 접근성 향상, 행정비용 절감, 지역 간 격차 완화 및 권역 단위의 지역발전 성과로 연결해야 함

2. 정책 제언

1) 전북형 공동사무 발굴의 정책적 의미

○ 전북형 공동사무는 단순히 여러 시·군이 함께 추진할 수 있는 사업을 의미하는 것이 아니라, 개별 시·군 단위 행정으로는 해결하기 어려운 생활권·산업권·관광문화권·환경권의 행정수요에 공동으로 대응하기 위한 정책수단임

○ 특히 인구감소, 고령화, 지방재정 제약, 생활권의 광역화가 심화되는 상황에서 공동사무는 중복투자를 줄이고, 주민 서비스 접근성을 높이며, 지역 간 격차를 완화하는 실천적 대안이 될 수 있음

○ 전북형 공동사무 발굴의 정책적 의미는 다음과 같이 정리할 수 있음

○ 첫째, 공동사무는 행정구역 중심의 분절적 행정에서 벗어나 주민의 실제 생활권과 기능권을 기준으로 행정서비스를 재설계하는 의미를 가짐

○ 교통, 의료, 돌봄, 문화·체육, 관광, 환경·기반시설 등은 단일 시·군 내부에서 완결되기보다 인접 시·군과 연계될 때 효과가 커질 수 있음

○ 둘째, 공동사무는 전북 내부의 지역 간 격차를 완화하고 균형발전을 실현하기 위한 수단으로 기능할 수 있음

○ 인구감소지역과 농촌지역은 개별 시·군 단위로 충분한 행정서비스를 제공하기 어렵기 때문에, 권역 단위 공동서비스 공급체계를 통해 주민 체감형 균형발전 성과를 창출할 필요가 있음

○ 셋째, 공동사무는 개별 시·군의 제한된 재정과 행정역량을 보완하는 협력적 행정방식임

○ 시설, 인력, 예산, 정보를 공동으로 활용함으로써 행정비용을 절감하고, 규모의 경제와 전문성을 확보할 수 있음

○ 넷째, 공동사무는 전북도 본청의 역할을 단순한 재정지원자에서 기획·조정·지원 플랫폼으로 확장시키는 계기가 될 수 있음

○ 전북도는 공동사무 발굴, 시·군 간 협의·조정, 재정지원, 제도기반 정비, 성과관리 및 환류를 종합적으로 지원하는 중심 역할을 수행해야 함

○ 다섯째, 공동사무는 전북형 지방주도 성장전략을 구체화하는 실행수단으로 활용될 수 있음

○ 생활서비스, 산업·경제, 관광·문화, 환경·기반시설 분야의 공동사무를 권역별 특성과 연계하면 전북 내부의 협력적 성장 기반을 강화할 수 있음

○ 따라서 전북형 공동사무는 개별 시·군 사업을 단순히 묶는 방식이 아니라, 전북 전체의 공간구조와 지역기능을 고려하여 권역 단위의 공동성과를 창출하는 정책수단으로 이해할 필요가 있음

2) 공동사무가 실질적인 정책성과로 이어지기 위한 단계적 추진체계 구축

○ 첫째, 전북도 차원의 공동사무 발굴·지원 기본계획을 수립할 필요가 있음. 기본계획에는 공동사무의 발굴 기준, 분야별 우선과제, 권역별 추진방향, 재정지원 원칙, 협력방식, 성과관리체계를 포함해야 함

○ 둘째, 시·군 공동사무 수요조사를 정례화해야 함. 시·군별 단독 추진이 어려운 사무, 인접 시·군과 공동 추진이 필요한 사무, 주민 생활권과 기능권을 기준으로 한 공동수요를 주기적으로 파악할 필요가 있음

○ 셋째, 공동사무 후보군을 체계적으로 관리할 필요가 있음. 생활서비스, 산업·경제, 관광·문화, 환경·기반시설 분야별로 공동사무 후보군을 구축하고, 사업 성숙도에 따라 단기 시범사업, 중기 추진사업, 장기 검토사업으로 구분하여 관리해야 함

○ 넷째, 시·군 간 협의·조정체계를 강화해야 함. 공동사무 추진 과정에서 발생할 수 있는 비용분담, 역할분담, 입지, 운영책임, 주민수용성 문제를 조정하기 위해 권역별 실무협의체, 사전조정회의, 표준협약서, 운영규약 등을 마련할 필요가 있음

○ 다섯째, 전북도 차원의 재정지원과 인센티브 체계를 마련해야 함. 공동사무 기획비, 타당성 조사비, 시범사업비, 본사업비를 단계적으로 지원하고, 인구감소지역과 재정력이 취약한 시·군에는 차등보조와 성과 인센티브를 제공할 필요가 있음

○ 여섯째, 공동사무 추진방식과 제도적 기반을 정비해야 함. 사무의 성격에 따라 협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등 적합한 추진방식을 선택하고, 조례·규약·협약서 등 제도적 근거를 마련해야 함

○ 일곱째, 성과관리 및 환류체계를 구축해야 함. 공동사무의 성과를 주민 체감도, 서비스 접근성, 비용 절감, 지역 간 격차 완화, 권역 단위 성과 등을 기준으로 평가하고, 우수사례는 확산하며 부진사업은 조정하는 환류체계를 마련할 필요가 있음

○ 향후 전북도는 공동사무를 개별 시·군 간 협력사업의 보조적 수단으로만 볼 것이 아니라, 전북형 균형발전과 지방주도 성장을 구현하기 위한 핵심 정책수단으로 제도화할 필요가 있음

○ 이를 위해 전북도 본청은 시·군의 자율적 협력을 존중하면서도, 공동사무 발굴·기획·조정·지원·평가를 총괄하는 플랫폼 역할을 강화해야 함

3) 시군 협력사업에 지역균형발전특별회계의 초광역특별계정 예산 사용 제안

○ 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」의 개정으로 기존의 계정에 '초광역특별계정'이 추가되어 초광역권에 대한 지방자치단체의 사업에 출연·보조 또는 융자 등이 가능함(2026. 6. 2 개정)

○ 전북은 5극3특 중 하나의 자립적 초광역 성장거점으로서 자리매김과 역할을 수행하기 위해 지역균형발전특별회계의 초광역특별계정을 지역균형발전을 목적으로 하는 사업에 사용할 수 있는 제도적 변경을 제안함

참 고 문 헌
REFERENCE

강현수 & 강민규. (2020). 균형발전을 위한 광역 협력사업 추진방안. 국토이슈리포트 제23호. 국토연구원

경기도의회. (2025). 경기북부 준광역 협력 거버넌스 구축방안 연구

경상남도. (2019). 경남형 시군 간 연계협력사업의 효율적인 운영방안. 한국행정연구원

구교준, 김성배 & 기정훈. (2013). 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석: 대전대도시권 협력사업을 중심으로. 지방정부연구 제17권 제3호. 한국지방정부학회

금창호. (2018). 광역연합제도의 도입방안 연구. 한국지방행정연구원

김대인. (2020). 지방자치단체간 협약제도에 대한 연구. 지방자치법연구 제20권 2호. 한국지방자치법학회

김선기 & 오은주. (2008). 지역간 협력사업의 활성화 촉진방안. 한국지방행정연구원

김필두 & 류영아. (2002). 지방자치단체간 상생을 위한 협력 활성화 방안 연구. 한국지방행정연구원

김현호. (2022). 지방시대위원회, 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진. 지방자치정책 브리프 No.152. 한국지방행정연구원

민성희, 김진범, 정우성, 홍사흠, 전봉경, 이우진 & 이혜민. (2024). 초광역권 주도 분권형 균형발전 통합지원체계 구축 방안 연구, 국토연구원

박재희 & 라휘문. (2022). 특별지방자치단체 사무발굴의 논리 및 행·재정적 지원방안. 한국지방자치학회보 34권 1호. 한국지방자치학회

서재호. (2022). 광역행정을 위한 지방정부간 협력 모형(방식) 비교 연구. 한국지방정부학회 2022년 추계학술대회

안소현, 남기찬, 정우성, 유희연 & 강민석. (2023). 국가균형발전을 위한 로컬리즘 기반의 지역발전 전략 연구, 국토연구원

안영훈. (2003). 선진국 광역행정체제 분석과 그 함의. 한국지방정부학회 동계학술대회

오용식. (2006). 지방자치사무의 위임·위탁과 관련한 쟁점검토. 법제논단 2006.6. 법제처

우윤석. (2009). 지방정부 간 협력을 위한 거버넌스 모형의 구상: 미국의 MPO 사례를 중심으로. 국토연구 제60권. 국토연구원

윤기석. (2010). 충청광역행정 협력체계 활성화 방안. 대전발전연구원

이성재. (2021). 통근·통학으로 알아보는 전라북도 생활권 이야기. 이슈브리핑 vol.242. 전북연구원.

이소영 & 박진경. (2021). 지역 경쟁력 강화를 위한 지역간 협력 활성화 방안. 한국지방행정연구원

이응호. (2019). 지리산권관광개발조합 운영 사례와 과제. 국토 제453호, 국토연구원

전대욱, 권오철 & 김필. (2023). 인구감소 대응을 위한 지방행정체제 개편 및 협력제도 강화방안 연구. 한국지방행정연구원

전라북도. (2022). 제4차 전라북도 종합계획(2021~2040)

정건화. (2015). 협력적 지역 거버넌스를 통한 서울 동북4구 관광연계 지역발전 전략 연구. 서울연구원

제주특별자치도. (2023). 2023년 제주특별자치도 지역균형발전 시행계획

최용환. (2019). 지방자치단체 간 협력 활성화를 위한 지원방안, 충북연구원

하혜영. (2025). 특별지방자치단체 '충청광역연합' 출범 의의와 과제. 이슈와 논점 제2343호. 국회입법조사처

한상욱. (2024). 충청남도 균형발전 정책방향 및 과제. 충남연구원

한상욱 외. (2016). 충청남도 지역균형발전사업 분석 및 추진방안. 충남연구원

한상욱, 김경태, 김형철, 임형빈, 장하라, 유예나, 전병윤 & 오남경. (2022). 충청남도 남부권 발전방향 및 정책과제. 충남연구원

한상욱, 김형철, 임병철, 장하라, 유예나, 이제이 & 임형빈. (2023). 충청남도 지역균형발전 정책방향 및 과제. 충남연구원

행정안전부. (2024). 지방자치단체 협력·분쟁조정 업무편람

정책연구 2026-14

전북 지역균형발전 권역 협의체 구성 및 공동사무 발굴 방안

발 행 인 | 최 백 렬
발 행 일 | 2026년 7월 31일
발 행 처 | 전북연구원
55068 전북특별자치도 전주시 완산구 콩쥐팥쥐로 1696
전화: (063)280-7100 팩스: (063)286-9206

ISBN 978-89-6612-648-4 95330 (PDF)

본 출판물의 판권은 전북연구원에 속합니다.

2026년도 주요 연구과제

기초연구

농촌 식품사막 지수 개발에 관한 연구
전북자치도 농촌지역 마을소멸 분석 및 대응 전략: 사례지역을 중심으로
전북특별자치도 학교스포츠클럽 활성화 방안 연구
전북특별자치도 관세탄력성 분석 : 대미수출을 중심으로
2026 전북특별자치도 관광객 실태조사
전북형 탄소중립 거버넌스 구축방안 연구

기획연구

전북자치도 맞춤형 메디컬 푸드 산업 육성 방안 연구
전북 Physical AI 기반 바이오헬스산업 육성 전략 연구
전북형 기본사회 추진전략 연구

정책연구

기후변화 및 변화의 시대 농업분야 대응 방안
전북형 수산업 특화 발전방안 연구
전북 지역균형발전 권역 협의체 구성 및 공동사무 발굴 방안
전북특별자치도 탄소중립 성과관리 방안 연구
노화융합기술연구원 설립 방향 연구
전북사랑도민증 성과분석 및 발전방향 연구
농촌주민 역량 강화 농촌경제사회서비스 교육과정 체계화 방안
청년 정주형 지역사회혁신 생태계 구축 방안 연구
지방소멸 대응을 위한 전북형 농촌특화마을 클러스터 구축 연구
전북자치도 외국인정책의 전략적 대응 방향 연구
전북특별자치도 미식관광 활성화 방안
전북특별자치도 성년후견제도 이용 실태 및 지원체계 구축 방안
지역특성을 반영한 전북형 환경영향평가 협의모델 개발
전북 삼천리길 추진상황 점검 및 지역 활성화 방안 연구
전북자치도 산불 예방 대책 및 대응체계 개선
제5차 섬발전종합계획수립에 따른 전북도 대응 방안 연구
익산미륵사지휴게소 고속도로 환승시설(EX-HUB) 타당성 검토
전북자치도 AI 특화 시범도시 조성 기초 연구
전북자치도 신중년 일자리사업 활성화 방안
전북특별자치도 우수상품 육성사업 실태분석 및 발전방안
전북형 수출 지원 체계 고도화 방안 연구
전북 기술창업 활성화를 위한 기술사업화 플랫폼 구축 연구
전북형 지역거점 창업도시 모델 개발
전북과학기술원 기본방향 설정 연구
피지컬AI 기반 첨단 모빌리티 산업 전환을 위한 전북형 모델 마련 방안
전북형 재생에너지 기반 소득모델 마련 방안
전북자치도 가상융합산업 육성 기본방향 연구
스마트농업 혁신 AX 거점 육성 전략 연구
동물헬스케어 산업 발전 방안
곤충산업의 그린바이오산업화 연계 발전방안 및 육성전략
자치단체 ODA사업 연계 유학생 유치 및 정착 지원 방안 연구
전북사랑도민증 성과 분석 및 발전전략 수립 연구

현안연구

새만금 RE100 기업유치를 위한 기반여건 기초조사
통합돌봄 시행 대비 전북형 통합돌봄 지원 실행계획 수립
전북체육역사기념관 설치 적합성 검토 연구
새만금국제공항 사회적·경제적 효과 분석
광역행정통합 특별법 연계 전북특별법 특례 추진방안 연구



jthink 전북연구원

55068 전북특별자치도 전주시 완산구 콩쥐팥쥐로 1696
Tel 063. 280. 7100
Fax 063. 286. 9206

www.jthink.kr

95330
9 788966 126484
ISBN 978-89-6612-648-4 (PDF)